

Heli Sievola

VIRANOMAISTEN VÄLINEN TIETOJENVAIHTO ERIKOISPERINNÄN VIRANOMAISYHTEIS- TYÖSSÄ

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Joulukuu 2019

TIIVISTELMÄ

Heli Sievola: Viranomaisten välinen tietojenvaihto erikoisperinnän viranomaisyhteistyössä
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden maisteriopinnot, julkisoikeuden opintosuunta
Joulukuu 2019

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta perustuvat valtioneuvoston periaatepäätöksiin. Harmaa talous ja talousrikollisuus aiheuttavat yhteiskunnalle merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Ulosoton maanlaajuisesti toimivalle erikoisperinnälle on keskitetty viranomaisyhteistyö poliisin ja Verohallinnon kanssa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Erikoisperinnän tehtäväalueeseen kuuluvat vaikeat ulosottoasiat, joille tyypillistä on, että samalla velallisella on useita yrityksiä tai konkurssitaustaa. Viranomaisyhteistyö ja viranomaisten välinen tietojen vaihto ovat harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa ensiarvoisen tärkeää. Viranomaisia koskevia tietojenvaihtosäännöksiä käytetään hyväksi yksittäisten tapausten selvittämisessä. Erikoisperintä toimii viimeisenä vaiheena viranomaisketjussa, joka torjuu harmaata taloutta, ottaa pois rikoshyötyä sekä perii maksuunpantuja veroja ja menettämisseuraamuksia.

Pro gradu -tutkielman tavoitteena on selvittää, mitä tietoa ulosottomiehellä on oikeus pyynnöstä luovuttaa poliisille ja Verohallinnolle ja toisaalta minkälaista tietoa ulosottomies voi olla velvollinen luovuttamaan poliisin ja Verohallinnon tiedonsaantisäännöksiä perusteella. Lisäksi tutkielmassa selvitetään, millä edellytyksillä tietoa voidaan luovuttaa. Tutkielmassa keskitytään erikoisperinnän toimesta tapahtuvaan tiedon luovuttamiseen. Tutkielmassa tarkastellaan ensinnäkin julkisuuslain vaikutusta tiedon luovuttamiselle. Toisena osa-alueena tarkastellaan ulosottomiehen oikeutta luovuttaa tietoja ulosottorekisteristä ja muusta asiakirjasta ulosottokaaren säännöksiä perusteella. Kolmantena osa-alueena tarkastellaan poliisin ja esitutkintaviranomaisen poliisilakiin sekä Verohallinnon verotusmenettelylakiin perustuvia tiedonsaantioikeuksia ja neljäntenä osa-alueena tarkastellaan ulosottomiehen vaihtovelvollisuuden vaikutusta tiedon luovuttamiseen.

Tutkielman tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Tutkielmassa esitetään oikeusnormeista väitteitä normikannanottona ja tulkintakannanottona. Tutkielman pääpaino on systemaattisessa tulkinnassa, jolloin tutkielmassa perehdytään laaja-alaisesti oikeusnormeihin ja sovellettavaa säännöstä tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta. Tutkielmassa säännöksiä tulkitaan myös sanamuodon mukaisesti, jolloin tulkinnassa pitäydytään lakitekstin kirjaimellisen tai kieliopillisen ilmaisun luonnollisen kielen eli arkikielen mukaisessa normaalimerkityksessä. Lisäksi tutkielmassa systematisoidaan oikeudenalan yleisten oppien mukaisia käsitteitä. Jotta tutkielmassa voidaan tehdä systemaattista tulkintaa, hyödynnetään olennaisina lähteinä lainsäädäntöön liittyvää lainvalmisteluaineistoa, kuten hallituksen esityksiä ja valiokunnan lausuntoja. Näiden lisäksi tutkielmassa hyödynnetään aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta.

Tiedon luovuttaminen poliisille ja Verohallinnolle tapahtuu pääsääntöisesti erikoisperinnän toimesta. Ulosottokaaren säädetään ulosottomiehen oikeudesta luovuttaa tietoja pyynnöstä ja oma-aloitteisesti salassapitosäännösten estämättä. Ulosottokaaren säännökset määrittelevät sen, mitä salassa pidettäviä tietoja muilla viranomaisilla on oikeus vähintään saada ulosottomieheltä. Poliisin oikeus saada tietoa toiselta viranomaiselta määritellään poliisilaissa. Poliisilla on oikeus saada tietoja salassapitosäännösten estämättä. Poliisilain säännös tulee osaltaan sovellettavaksi myös esitutkintaa toimitettaessa. Poliisin tiedonsaantioikeus on säännelty yleisluonteisesti, koska on katsottu perustelluksi, että poliisilla on turvallisuusviranomaisena laajasti määritelty oikeus tietojen saamiseen. Poliisin tiedonsaantisäännös oikeuttaa poliisin ja esitutkintaviranomaisen saamaan tietoja ulosottokaaren säännöksiä laajemmin. Verohallinnon oikeus saada tietoa toiselta viranomaiselta määritellään verotusmenettelylaissa. Verohallinnolla on oikeus saada tietoja salassapitosäännösten estämättä. Verohallinnon tiedonsaannin kohdalla sääntely on väljää. Verohallinnon oikeuteen saada tietoa toiselta viranomaiselta riittää pelkkä tarpeellisuuden mahdollisuus. Verohallinnon tiedonsaantisäännös oikeuttaa Verohallinnon saamaan tietoja ulosottokaaren säännöksiä laajemmin. Tiedon luovuttamista voi kuitenkin rajoittaa ulosottokaaren niin sanottu palomuurisäännös. Säännös rajoittaa ulosottomiestä luovuttamasta tietynlaista tietoa poliisille ja esitutkintaviranomaiselle sekä Verohallinnolle.

Avainsanat: erikoisperintä, ulosottoviranomainen, ulosottomies, Verohallinto, poliisi, esitutkintaviranomainen, tiedon luovuttaminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla

SISÄLLYS

LÄHTEET	III
<u>1 JOHDANTO</u>	<u>1</u>
1.1 AIHEEN ESITTELY	1
1.2 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA RAJAUKSET	7
1.3 METODI JA TUTKIMUSAINEISTO.....	10
1.4 TUTKIELMAN RAKENNE	12
<u>2 HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNTA</u>	<u>14</u>
2.1 ERIKOISPERINNÄN TOIMENKUVA.....	15
2.2 ULOSOTTOTOIMEN RAKENNEUUDISTUS	23
2.3 POLIISI JA TALOUSRIKOLLISUUS.....	25
2.4 VEROHALLINTO JA HARMAA TALOUS	26
2.5 VIRANOMAISYHTEISTYÖ.....	28
<u>3 JULKISUUSLAIN MERKITYS TIEDON LUOVUTTAMISELLE</u>	<u>30</u>
3.1 VIRANOMAISEN ASIAKIRJAT	31
3.2 ASIAKIRJAJULKISUUS	33
3.3 JULKISUUSLAIN SALASSAPITOVELVOITE	35
3.3.1 ASIAKIRJASALAISUUS	36
3.3.2 VAITIOLOVELVOLLISUUS JA HYVÄKSIKÄYTTÖKIELTO.....	41
<u>4 TIEDON LUOVUTTAMINEN ULOSOTON TIETOJÄRJESTELMÄSTÄ</u>	<u>43</u>
4.1 ULOSOTTOREKISTERIN TIETOSISÄLTÖ	44
4.2 TODISTUS ULOSOTTOREKISTERISTÄ	48
4.3 TIEDON LUOVUTTAMINEN ULOSOTTOREKISTERISTÄ TOISELLE VIRANOMAISELLE	49
<u>5 TIEDONVAIHTO YHTEISTOIMINTAVIRANOMAISTEN VÄLILLÄ</u>	<u>51</u>
5.1 ULOSOTTOVIRANOMAISEN OIKEUS LUOVUTTAÄ TIETOJA PYYNNÖSTÄ	52
5.2 ULOSOTTOMIEHEN OIKEUS LUOVUTTAÄ TIETOJA OMA-ALOITTEISESTI	58
5.3 TOISEN VIRANOMAISEN OIKEUS SAADA TIETOJA ULOSOTTOVIRANOMAISELTA	61
5.3.1 POLIISIN TIEDONSAANTIOIKEUS	62
5.3.2 VEROHALLINNON TIEDONSAANTIOIKEUS.....	68
<u>6 ULOSOTTOMIEHEN VAITIOLOVELVOLLISUUS.....</u>	<u>72</u>
6.1 KIELTO LUOVUTTAÄ ERÄITÄ TIETOJA	73
6.2 LUOVUTUSKIELTO TODISTAMISTA KOSKEVIEN SÄÄNNÖKSIEN KOHDALLA.....	76

6.3 LUOVUTUSKIELTO VELALLISEN SYYTESUOJAN JA SIVULLISEN VÄÄRINKÄYTÖKSIEN KOHDALLA	83
<u>7 JOHTOPÄÄTÖKSET</u>	<u>90</u>

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Hultqvist, Anders: Legalitetsprincipen vid inkomstbeskattningen. Juristförlaget 1995.

Helminen, Klaus - Kuusimäki, Matti - Rantaeskola, Satu: Poliisilaki. Helsinki: Talentum 2012.

Helminen, Klaus - Fredman, Markku - Kanerva, Janne - Tolvanen, Matti - Viitanen, Marko: Esitutkinta ja pakkokeinot, 5 uudistettu painos. Helsinki: Talentum 2014.

Hirvonen, Ari: Mitkä Metodit. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Huovila, Mika: Oikeuslähdeoppi ja oikeudellinen argumentaatio rikostuomion perusteluissa, s. 13–99. Teoksessa Huovila, Mika - Lahti, Raimo - Ojala, Timo (Toimittajat) 2005: Rikostuomion perusteleminen. Helsingin hovioikeuden julkaisuja. Helsinki, Helsingin hovioikeus 2005.

Husa, Jaakko - Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen, 4 uudistettu painos. Helsinki: Talentum 2014.

Kukkonen, Reima:

- Keinotekoisista varallisuusjärjestelyistä ulosotossa ja velallisen rikoksissa. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 16/2007. Espoo, Poliisiammattikorkeakoulu 2007.
- Velallisen rikokset ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Itä-Suomen yliopisto, akateeminen väitöskirja. Helsinki: Edita 2016.
- Velallisen rikokset: Tunnusmerkistöt ja yleiset opit. Helsinki: Edita 2018.

Linna, Tuula:

- Oikeudenkäynnin ja täytäntöönpanon perusteet. Teoksessa Marja-Leena Niemi (toim.) 2015: Oikeus tänään: Osa 1, 3 uudistettu painos, s. 298–413. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja C 63. Rovaniemi: Lapin yliopisto 2015.
- Prosessioikeuden oppikirja, 2 uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy 2019.
- Ulosottokaaren pääkohdat. Helsinki: Talentum 2008.
- Ulosotto-oikeus III: Erityiset täytäntöönpanon lajit ja oikeussuojakeinot. Helsinki: Alma Talent 2018.

Linna, Tuula - Leppänen, Tatu:

- Ulosotto-oikeus 1: Ulosottomenettely, 2 uudistettu painos. Helsinki: Talentum 2014.
- Ulosotto-oikeus 2: Ulosmittaus ja myynti, 2 uudistettu painos. Helsinki: Talentum 2015.

Lönnroth, Kaarle - Rantaeskola, Satu: Vakuustakavarikko, s. 127–153. Teoksessa Halme, Kimmo - Kortessalmi, Leo - Lönnroth, Kaarle - Parviainen, Johanna - Saukonieni, Teemu - Springare, Sanna - Rantaeskola Satu (toim.) 2014: Pakkokeinolaki - kommentaari. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjoja - oppikirjat 22. Tampere, Poliisiammattikorkeakoulu 2014.

Muttilainen, Vesa – Kankaanranta, Terhi: Talousrikollisuuden tutkimus Suomen yliopistoissa vuosina 1999-2008, s. 146–160 lehdessä oikeus 2010 (39):2. Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry/oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys 2010. Saatavilla [<https://www-edilex-fi.helios.uta.fi/oikeus/7155.pdf>] (19.2.2018)

Myrsky, Matti: Ennakkopäätökset verotuksessa, 3 uudistettu painos. Helsinki: Talentum 2011.

Myrsky, Matti – Rabinä, Timo: Verotusmenettely ja muutoksenhaku, 7 uudistettu painos. Helsinki: Talentum 2015.

Mäenpää, Olli:

- Hallinto-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro 2003.
- Julkisuusperiaate, 2 uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro 2016.
- Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent 2017.

Määttä, Kalle – Hirvonen, Markku: Viranomaisten tietojenvaihtosäännösten kehitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. 14.6.2018. Edilex 2018/18. Saatavilla [<https://www.edilex.fi/artikkelit/18837.pdf>] (4.6.2019)

Pellonpää, Matti - Gullans, Monica - Pölönen, Pasi - Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki: Alma Talent 2018.

Puronen, Pertti: Oikeusturva, verotus ja viranomaiskäytänteet. Helsinki: WSOYpro 2010.

Saukonieni, Teemu - Rantaeskola, Satu: Tekninen valvonta ja tiedonsaantioikeudet, s. 131–138. Teoksessa Halme, Kimmo - Kortessalmi, Leo - Lönnroth, Kaarle - Parviainen, Johanna - Saukonieni, Teemu - Springare, Sanna - Rantaeskola, Satu (toim.) 2014: Poliisilaki-kommentaari. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjoja - oppikirjat 23. Tampere, Poliisiammattikorkeakoulu 2014.

Vapaavuori, Tom: Liikesalaisuudet ja salassapitosopimukset, 3 uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy 2019.

Äimä, Kristiina: Verotustiedot: Tietojen hankkiminen ja käyttö Suomen oikeudessa sekä kansainvälinen verotustietojenvaihto. Helsinki: Alma Talent 2017.

VIRALLISLÄHTEET

Verohallinto:

- Harmaan talouden selvitysyksikkö: Selvitys ehdotuksista harmaan talouden ohjelman rakenteeseen ja sisältöön vuodesta 2016 alkaen. 27.1.2015. Saatavissa [<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2015-AK15262.pdf>] (15.3.2019)

- Verohallinnon ohjeet: Rikosoikeudenkäynnissä sovellettava itsekriminointisuoja ja sen vaikutus verotusmenettelyssä. 30.9.2016. Dnro A93/200/201. Saatavissa [https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48595/rikosoikeuden-kaynnissa_sovellettava_its/] (15.9.2019)

HE 57/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 336/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verotuslain, ennakkoperintälain, arvonlisäverolain ja verohallintolain sivullisen tiedonantovelvollisuutta ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 106/1995 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle ulosottoviranomaisia ja ulosottoasioiden muutoksenhakua koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 131/1995 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle verohallintolaiksi ja laiksi verotusmenettelystä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 145/1996 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta.

HE 198/1996 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi liiketoimintakiellosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 30/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta poliisilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 275/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta.

HE 149/1999 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 216/2001 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 57/2004 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden verolakien muuttamiseksi.

HE 83/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 288/2009 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 163/2010 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 222/2010 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 224/2010 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 46/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 103/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 159/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle valmiste- ja autoverotustehtävien siirtämistä Verohallinnolle koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 269/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 49/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle liikesalaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 71/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 34/2002 vp: Lakivaliokunnan lausunto ulosottolain muuttamisesta ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

LaVM 19/2014 vp: Lakivaliokunnan lausunto oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

PeVL 42/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto ulosottokaaren ja lain verojen ja maksujen täytäntöönpanon muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Oikeusministeriö:

- Ulosottolaitoksen tulossopimus vuodelle 2015. 6.10.2014. OM 27/013/2014, VVV 299/031/2014. Saatavissa [http://www.valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvvliitteet/pCjs7b1Vf/Ulosottolaitoksen_tulostavoitteet_vuodelle_2015.pdf] (24.2.2018)
- Ulosottolaitoksen ja konkurssiasiamiehen toimiston tulostavoiteasiakirja kaudelle 2017-2020. 12.10.2016. Saatavissa [http://www.valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvvliitteet/YzLbH0bWz/UO_ja_KAM_TUSO_2017-2020_lopullinen_12.10.16.pdf] (24.2.2018)
- Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. 13.3.2013. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013. Saatavissa [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76427/omml_16_2013_oikeusturvaohjelma_80_s.pdf?sequence=1] (4.1.2018) (Oikeusministeriö 2013a)
- Todistelu yleisissä tuomioistuimissa: Lausuntokooste. 5.6.2013. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 30/2013. Saatavissa [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76481/todistelu_lausuntokooste.pdf?sequence=1&isAllowed=y] (24.10.19) (Oikeusministeriö 2013b)

Sisäministeriö: Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016–2020. 7.6.2016. SM 1613845. SMDno-2015-2083. Saatavissa [<https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/Harmaan+talouden+torjuntaohjelma+vuosille+2016-2020/5babe37d-5044-4b8f-8f10-818640590d60>] (5.3.2019)

Valtakunnanvoudinvirasto:

- Erikoisperinnän laajentamista valmisteleen työryhmän loppuraportti. 29.10.2010. Valtakunnanvoudinviraston julkaisuja 2/2010. Saatavissa [http://www.valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/sisallonsiirto/65FTaxWCU/Erikoisperinnan_loppuraportti.pdf] (15.1.2018)
- Lausuntopyyntö valmisteilla olevasta ulosoton organisaatiosta 28.12.2016 (Dnro 241/030/13). (Valtakunnanvoudinvirasto 2016a)
- Ulosottotoimen rakenneuudistus: Kehittämislinojen toteuttamissuunnitelma. 31.12.2014. Saatavissa [http://www.valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvvliitteet/j9zwzZZ39/Toteuttamissuunnitelma_31.12.2014.pdf] (4.1.2018)
- Ulosottotoimen rakenneuudistushanke: Lainsäädäntöryhmän toinen mietintö. 12.5.2017. Valtakunnanvoudinviraston julkaisuja 2/2017. Saatavissa [http://www.valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvvliitteet/DpWAJtas3/Ulosottotoimen_rakenneuudistushankkeen_lainsaadantotyoryhman_toinen_mietinto.pdf] (24.2.2018) (Valtakunnanvoudinvirasto 2017a)
- Ulosottotoimen rakenneuudistushanke: Lainsäädäntöryhmän toinen mietintö: Lausunto-kooste. 22.8.2017. Valtakunnanvoudinviraston julkaisuja 3/2017. Saatavissa [http://www.valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvvliitteet/kgOWEizwN/Lausuntokooste_ulosottotoimen_rakenneuudistushankkeen_lainsaadantotyoryhman_toinen_mietinto.pdf] (5.1.2018) (Valtakunnanvoudinvirasto 2017b)
- Ulosottolaitoksen toimintakertomus vuodelta 2015. 31.3.2016. Saatavissa [https://valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvvliitteet/2dMZFNMkb/Ulosottolaitoksen_toimintakertomus_vuodelta_2015.pdf] (5.8.2018) (Valtakunnanvoudinvirasto 2016b)
- Ulosotto Suomessa: Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2016. 9.3.2017. Valtakunnanvoudinviraston julkaisuja 1/2017. Saatavissa [http://www.valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvvliitteet/dsg5qgpjj/Ulosotto_Suomessa_2016.pdf] (12.2.2018) (Valtakunnanvoudinvirasto 2017c)
- Ulosotto Suomessa: Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2018. 22.3.2019. Valtakunnanvoudinviraston julkaisuja 2/2019. Saatavissa [https://valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvvliitteet/kJEYwmT4Z/Ulosotto_Suomessa_2018.pdf] (5.4.2019)

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Marttinen v. Suomi, 21.4.2009, no. 19235/03

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1998:14
KHO 2010:42
KHO 2014:61
KHO 2018:93
KHO 2019:40

Korkein oikeus

KKO 1995:66
KKO 1998:82
KKO 2000:74
KKO 2002:116 (Ään.)
KKO 2004:96 (Ään.)
KKO 2005:97
KKO 2005:98
KKO 2006:45
KKO 2007:24
KKO 2010:49
KKO 2011:49
KKO 2012:45
KKO 2014:82
KKO 2015:10

INTERNETLÄHTEET

Poliisi:

- Rikostorjunta: Rikostutkinta. Saatavissa [http://www.poliisi.fi/ita-suomi/prime101_fi.aspx] (19.2.2018)
- Helsingin poliisilaitos. Saatavissa [<https://www.poliisi.fi/helsinki/ennaltaestava>] (3.9.2018)

Sisäministeriö: Yleisin talousrikos on veropetos. 4.1.2017. Saatavissa [<http://intermin.fi/poliisiasiat/talousrikollisuus-ja-harmaa-talous.>] (19.2.2018)

Verohallinto:

- Harmaan talouden määritelmä. Päivitetty 21.4.2011. Saatavissa [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tietoa_verotuksesta/harmaan_talouden_torjunt/harmaan_talouden_maaritelm/] (15.2.2018)
- Harmaa talous 2011: Harmaan talouden tilannekuva IV/2011. Saatavissa [https://www.vero.fi/contentassets/54e9775a7d4a48bcbfa79590795d4e23/harmaa_talous_2011.pdf] (19.2.2018)
- Harmaan talouden torjunta. Päivitetty 7.6.2016. Saatavissa

[https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tietoa_verotuksest/harmaan_talouden_torjunt/] (15.2.2018)

- Verotus. Päivitetty 15.4.2019. Saatavissa [<https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/verotus/>] (21.5.2019)
- Sisäministeriö: Rikostorjunta. Päivitetty 5.9.2019. Saatavissa [<https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/tietoa-sivustosta/viranomaiset/#Rikostorjunta>] (23.5.2019)
- Oikeusministeriö: Oikeusturva ja maksukyvyttömyys. Päivitetty 5.9.2019. Saatavissa [[https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/tietoa-sivustosta/viranomaiset/#Oikeusturva.](https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/tietoa-sivustosta/viranomaiset/#Oikeusturva)] (23.5.2019)
- Valtiovarainministeriö: Verotus. Päivitetty 5.9.2019. [<https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/tietoa-sivustosta/viranomaiset/#Verotus.>] (23.5.2019)

Valtioneuvosto:

- Sisäministeriö: Simanainen: Harmaa talous – musta tulevaisuus kampanja kysyy: kenen tulevaisuutta rahoitat. 16.9.2013. Saatavissa [https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410869/harmaa-talous-musta-tulevaisuus-kampanja-kysyy-kenen-tulevaisuutta-rahoitat-] (4.6.2019)
- Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta voidaan parhaiten torjua ennalta estävällä työllä. 12.4.2016. Tiedote 151/2016. Saatavissa [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/harmaata-taloutta-ja-talousrikollisuutta-voidaan-parhaiten-torjua-ennalta-estavalla-tyolla?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616] (19.2.2018)

MUUT LÄHTEET

Haastattelut

Virtanen, Aki Pirkanmaan ulosottovirasto 23.2.2018 ja 4.6.2019

TAULUKOT

Taulukko 1: Säännöskartta ulosottoasiakirjan julkisuudesta.

Taulukko 2: Ulosoton palomuuuri ulosottoselvityksessä.

Taulukko 3: Ulosoton palomuuuri peräkkäisissä ulosottoselvityksissä.

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen esittely

Moni on voinut nähdä *harmaa talous - musta tulevaisuus* -kampanjan, jolla haluttiin viestittää suomalaisille harmaan talouden haitoista. Harmaa talous on laillista liike- ja yritystoimintaa, missä laiminlyödään lakisääteisiä maksuja ja veroja. Harmaan talouden arvio Suomen bruttokansantuotteesta vaihtelee noin miljardista jopa 14 miljardiin euroon.¹ Yksi pimeä työkeikka tai kuititon ostos ei välttämättä tunnu isolta asialta, mutta on kuitenkin hyvä tiedostaa, että harmaa talous vahingoittaa niin yksityisiä ihmisiä kuin koko yhteiskuntaa. Harmaan talouden myötä menetetyt verorahat ovat pois hyvinvointivaltion toiminnoista kuten päiväkodista, terveyskeskuksesta ja vanhainkodista.² Harmaasta taloudesta vain osa tulee viranomaisten tietoon. Harmaa talous aiheuttaa merkittäviä vahinkoja myös laillisesti toimiville yrittäjille, koska se vähentää yrittäjien kilpailuedellytyksiä.³

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta perustuvat valtioneuvoston periaatepäätöksiin. Jo vuonna 1996 on tullut ensimmäinen talousrikostorjuntaohjelma, joka sisälsi talousrikostorjunnan lisäksi harmaan talouden torjunnan.⁴ Talousrikollisuus koskee usein väärinkäytöksiä, joiden tekijät tavoittelevat merkittävää taloudellista hyötyä joko yritystoiminnassa tai muissa yhteisöissä⁵. Talousrikoksella tarkoitetaan julkishallintoa, yritystä tai muuta yhteisöä hyväksi käyttäen tai niiden toiminnan yhteydessä tapahtuvaa, huomattavaa välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää laiminlyöntiä tai rangaistavaa tekoa⁶. Rikollisuus aiheuttaa yhteiskunnalle taloudellisia menetyksiä siinä mielessä, että veroja ja veroluonteisia maksuja jää saamatta arviolta muutamasta sadasta miljoonasta eurosta viiteen miljardiin euroon vuodessa⁷.

Ulosoton maanlaajuinen erikoisperintä toimii osana talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa⁸. Ulosotolla on yhteiskunnallisia vaikutuksia oikeussuojaan, yhteiskuntajärjestykseen, velvoitteiden laiminlyöntien ehkäisyyn sekä maksumoraaliin⁹. Velan perintäkeinona ulosotolla on pitkä historia. Historiassa suomalaisen ulosoton eräs merkkipaalu on vuoden 1669 ulosottosääntö, jossa ulosotto erotettiin tuomioistuimen tehtävistä. Vuodelta 1734 oleva ulosottokaari oli perustana vuonna 1895

¹ Sisäministeriö 2017, Yleisin talousrikos on veropetos.

² Simanainen 2013.

³ Sisäministeriö 2017, Yleisin talousrikos on veropetos.

⁴ Hirvonen - Määttä 2018, s. 32.

⁵ Muttilainen - Kankaanranta 2010, s. 148.

⁶ Verohallinto: Harmaa talous 2011, s. 10.

⁷ Sisäministeriö 2017, Yleisin talousrikos on veropetos.

⁸ Valtakunnanvoudinvirasto 2016b, s. 8–9.

⁹ Valtakunnanvoudinvirasto 2014, s. 3.

voimaan tullee ulosottolaille. Ulosottolakia uudistettiin eri vuosikymmenten aikana, ja ulosottolainsäädännön kokonaisuudistus valmisteltiin oikeusministeriössä laajoina osauudistuksina 1990-luvun puolivälistä alkaen. Ulosottokaari (705/2007, UK), joka oli uudistuksen tulos, tuli voimaan vuoden 2008 alusta ja on samanniminen kuin yli 280 vuotta vanha edeltäjänsä.¹⁰ Ulosoton toiminnasta säädetään ulosottokaassa, jonka mukaan ulosotto on laiminlyödyn maksuvelvoitteen ja muun ulosottokaassa tarkoitetun velvoitteen täytäntöönpanoa (UK 1:1 §). Ulosottokaarta ollaan uudistamassa ulosottotoimen rakenneuudistushankkeen myötä.

Ulosotto luetaan prosessioikeuden alaan. Prosessioikeus on yksilöille ja yhteisöille annettujen oikeuksien ja velvollisuuksien vahvistamista ja täytäntöönpanoa. Voidaan puhua oikeudenalasta, jolla säännellään sitä, millaisessa menettelyssä aineellisen oikeuden mukaiset oikeudet ja velvollisuudet vahvistetaan tuomioistuimessa sekä millaisessa menettelyssä vahvistetut oikeudet pannaan täytäntöön, jos tuomiota ei noudateta vapaaehtoisesti.¹¹ Prosessioikeuteen kuuluu lisäksi siviiliprosessuaalinen täytäntöönpano, joka kuuluu erityiselle organisaatiolle, ulosottolaitokselle. Ulosottolaitos perustuu valtion erityisviranomaisorganisaatioon. Euroopan maissa ulosoton organisointi eroaa Suomen järjestelmästä. Ulosottotehtävät voivat kuulua kokonaan yksityisille tai puolivirallisille toimijoille ja toisaalla osin tai kokonaan tuomioistuimille.¹² Suomessa ulosotto-organisaatio kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan.¹³ Ulosottolaitoksen muodostavat Valtakunnanvoudinvirasto (keskushallinto) ja sen alaiset ulosottovirastot. Valtakunnanvoudinvirastolle kuuluu hallinnollinen ulosottotoimen yleinen johto, ohjaus ja valvonta.¹⁴ Valtakunnanvoudinvirastolle kuuluu myös erikoisperintätoiminnan hallinnollinen johto ja ohjaus¹⁵. Ulosottolaitoksen organisaatioon on tulossa muutoksia vuonna 2020, minkä vuoksi ulosoton nykyistä organisaatiota ei ole tarpeen käsitellä enempää.

Ulosotto on erillistäytäntöönpanoa, koska ulosotossa peritään yksittäisiä velkoja ja tarkoituksena on saada suoritus kulloinkin perinnässä oleville veloille. Velkoja ei selvitetä kokonaisuudessaan, eikä kertymia jaeta kaikille veloille, kuten yleistäytäntöönpanon ja konkurssin kohdalla, missä täytäntöönpano kohdistuu koko omaisuuteen. Näitä täytäntöönpanoja voidaan nimittää myös insolvenssioikeudeksi, vaikka ulosoton aloittaminen ei tosin aina riipu velallisen maksukyvyttömyydestä, vaan kyseessä voi olla myös maksuhaluttomuus.¹⁶ Ulosotossa on useita prosessioikeuteen liittyviä käsitteitä.

¹⁰ Linna 2019, s. 223.

¹¹ Linna 2015, s. 298.

¹² Linna 2008, s. 25.

¹³ HE 71/2018 vp, s. 6.

¹⁴ UK 1:11–13 §:ssä säädetään tarkemmin ulosottotoimen hallinnosta.

¹⁵ Valtakunnanvoudinvirasto 2010, s. 3.

¹⁶ Linna 2015, s. 301–302.

Tällaisia tutkielman kannalta tärkeitä ovat muun muassa asianosainen ja sivullinen. Ulosotossa sekä asianosaiskäsitteellä että sivulliskäsitteellä on laaja merkitys. Ulosottokaareissa on asianosaisista ja sivullisista määritelmäsäännös. Säännöksen mukaan *asianosaisia* ulosotossa ovat *hakija*, *vastaaja*, *velkoja* ja *velallinen*. *Sivullisella* puolestaan tarkoitetaan muuta kuin edellä mainittuja henkilöitä. Asianosainen ja sivullinen voi olla joko luonnollinen henkilö, yhteisö, laitos tai säätiö. (UK 1:3 §.)

Ulosotto kuten oikeudenkäyntikin rakentuu kaksiasianosaissuhteelle, joissa molemmissa käytetään termejä hakija (”kantaja”) ja vastaaja¹⁷. Ulosotossa *hakijalla* tarkoitetaan sitä, joka on hakenut täytäntöönpanoa ja *vastaajalla* puolestaan sitä, jota vastaan täytäntöönpanoa on haettu (UK 1:3.1 §:n 1–2 kohta). Termit hakija ja vastaaja ovat yleisnimikkeitä ja koskevat kaikkia ulosottokaaren mukaisesti täytäntöön pantavia velvoitteita¹⁸. Maksuvelvoitteen täytäntöönpanossa *velkojalla* tarkoitetaan hakijaa ja muuta henkilöä, jolla on oikeus saada maksu ulosmitatusta omaisuudesta ja *velallisella* tarkoitetaan vastaajaa (UK 1:3.1 §:n 3–4 kohta). Ulosottokaaren muodollinen asianosaiskäsite on suppeampi kuin laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki; JulkL) 11 §:n määritelmä asianosaisesta. Julkisuuslaissa asianosaisia ovat hakija, valittaja sekä muu, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Näin ollen ulosottokaareissa määritelty sivullinen voi olla julkisuuslaissa tarkoitettu asianosainen. Tällainen voi olla esimerkiksi ulosmittauksen kohteeseen omistusoikeusvaatimuksen esittänyt sivullinen, joka saattaa olla julkisuuslaissa tarkoitettu asianosainen.¹⁹

Suomen perustuslain (731/1999, PL) 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Koska ulosotto on merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuuluu se Suomessa valtion viranomaisille²⁰. Ulosottoviranomaiset ovatkin erityisiä lainkäyttöviranomaisia²¹. Ulosottoviranomaiset ovat puolueettomia lainkäyttöviranomaisia, millä tarkoitetaan sitä, että ulosottomies ei ole hakijan toimeksiannon saaja, vaan toimii itsenäisesti ja virkavastuulla²².

Tutkielman kannalta olennaisia käsitteitä ovat lisäksi ulosottoviranomainen ja ulosottomies. Ulosottoviranomaisia ovat ulosottomiehet ja muut virkamiehet. Ulosottomiehinä toimivat kihlakunnanvoudit ja heidän alaisinaan kihlakunnanulosottomiehet. (UK 1:7–8 §.) Muita virkamiehiä ovat muun muassa kihlakunnanvoudin alaisuudessa työskentelevät ulosoton ylitarkastajat ja

¹⁷ Linna 2008, s. 34.

¹⁸ Linna 2008, s. 35.

¹⁹ HE 216/2001 vp, s. 37.

²⁰ Valtakunnanvoudinvirasto 2014, s. 3.

²¹ Linna 2015, s. 302.

²² Linna 2019, s. 227; Linna 2015, s. 309.

toimistohenkilökunta²³. Näin ollen ulosottoviranomainen on laajempi käsite, joka sisältää myös ulosottomiehen. Lain esitöissä ulosoton ylitarkastajalla on viitattu virkamieheen, joka työskentelee toimiston puolella. Nykyään toimistohenkilökuntaan kuuluu tarkastaja ja ylitarkastaja kuuluu erikoisperinnän virkamiesrakenteeseen. Erikoisperinnän virkamiesrakenteeseen kuuluu ylitarkastajan nimikkeellä toimiva virkamies, joka toimii tehtävässään oikeusministeriön määräyksellä. Ylitarkastaja on kihlakunnanulosottomies, joka tehtävänkuvansa perusteella toimii ylitarkastajan virassa. Näin ollen ulosottomiehinä toimivat kihlakunnanvoudin ja kihlakunnanulosottomiehen lisäksi myös ylitarkastaja nimikkeensä perusteella.²⁴

Erikoisperintä on osa ulosoton toimintaa ja se eroaa ulosoton muusta perinnästä muun muassa tehtäviensä ja rahoituksen johdosta. Näin ollen myös erikoisperinnän toiminta pohjautuu vahvasti julkisen vallan käyttöön. PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Erikoisperintä noudattaa toiminnassaan ulosottokaaren säännöksiä. Erikoisperinnästä ei ole tällä hetkellä voimassa olevaa säännöstä.

UK 3 luvun 14 §:n mukaan ulosottoasiat, jotka edellyttävät erityistoimia, voidaan keskittää tietyille ulosottomiehille, jotka toimivat silloin siltä osin vastaavina ulosottomiehinä. Lain esitöissä täsmennetään tämän koskevan esimerkiksi erikoisperintätoimia, jotka voidaan suorittaa siihen erikoistuneissa yksiköissä ilman, että kyseisen velallisen kaikkia ulosottoasioita tarvitsee välttämättä keskittää sinne.²⁵ Valtioneuvoston asetuksessa ulosottomenettelystä (1322/2007, UmenA) 3.1 §:n mukaan, jos kyseessä on sellainen erityistoimia edellyttävä ulosottoasia, jonka oikeusministeriö on määrännyt tietyn ulosottomiehen hoidettavaksi, toimii tämä tällöin vastaavana ulosottomiehenä. Edellä mainitun vuoksi onkin katsottu, että jokaiselle erikoisperintätehtävään määrättävälle kihlakunnanvoudille ja kihlakunnanulosottomiehelle tulee voimassaolevan asetuksen perusteella antaa oikeusministeriön määräys, joka koskee yleisesti erikoisperintäasioiden hoitamista kyseisellä erikoisperintäalueella.²⁶

Erikoisperintä on aloittanut toimintansa vuonna 1997²⁷. Jo silloin nähtiin tarpeelliseksi kehittää erikoisperintää, jotta ulosottovelallisten keskinäinen yhdenvertaisuus saataisiin toteutumaan paremmin, koska osa ulosottovelallisista kykeni välttelemään ulosottoa. Ulosottolain erillisuudistuksella vuonna 1999 tuotettiin muun muassa ulosottotoimen erikoisperinnälle aikaisempaa selkeämpi

²³ HE 83/2006 vp, s. 35.

²⁴ Virtanen 2019.

²⁵ HE 83/2006, s. 44.

²⁶ Valtakunnanvoudinvirasto 2010, s. 3.

²⁷ HE 216/2001, s. 18.

lainsäädännöllinen perusta vaikeisiin perintätapauksiin, jolla myös rajattiin toimintaa asettamalla sille ehtoja ja edellytyksiä vaikeissa perintätapauksissa.²⁸ Erikoisperinnän tehtäväalueeseen kuuluvat vaikeat ulosottoasiat, joille on tyypillistä se, että samalla velallisella on useita yrityksiä tai konkurssi-taustaa. Erikoisperintä tekee laajoja ja aikaa vieviä selvittelyjä velallisen, vastaajan ja mahdollisen sivullisen taloudellisen aseman ja toiminnan kartoittamiseksi. Varsinkin täytäntöönpanon välttelyta-pauksissa ulosoton lähtökohtainen summaarisuus²⁹ vähenee ja tutkinta lisääntyy.³⁰

Valtioneuvosto teki 17.12.2009 periaatepäätöksen hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuu-den ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosille 2010-2011. Tämän myötä 1.9.2011 erikoisperintä laajentui. Tähän saakka omat erikoisperintäosastot ja päätoimiset erikoisperintäkihlakunnanvoudit olivat vain Helsingin ja Lapin ulosottovirastoissa. Muissa ulosottovirastoissa oli erikoisperintään määrättyjä kihlakunnanulosottomiehiä. 1.9.2011 alkaen erikoisperinnän virkamiesrakenteeseen kuu-luvat kihlakunnanvoudi, ylitarkastaja ja kihlakunnanulosottomies. Toimistohenkilöstön osalta eri-koisperintäalueen keskuspaikan ulosottovirasto on osoittanut toimistohenkilön. Virkamiesrakenteen määrät vaihtelevat alueittain.³¹

Ulosoton maanlaajuinen erikoisperintä toimii osana talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjun-taa. Näiden tehostaminen sekä viranomaisyhteistyön kehittäminen ulosoton erikoisperintää vahvista-malla, oli vuosien 2011–2015 harmaan talouden torjuntaohjelman ohjelmakohdista. Tämä onkin to-teutunut ja ulosoton erikoisperintä on organisoitu valtakunnallisesti kuuteen erikoisperintäalueeseen, jonka myötä erikoisperintä on vakiinnuttanut toimintansa koko valtakunnassa ja kaikkien ulosottovi-rastojen toimialueilla.³² Erikoisperinnän alla näkyvään kuuteen aluejakoon vaikutti muun muassa ulosottovirastojen yhteenlaskettu väestöpohja, velallismäärät sekä asiamäärät.

- Etelä-Suomi, keskuspaikkana Helsinki
- Länsi-Suomi, keskuspaikkana Turku
- Sisä-Suomi, keskuspaikkana Tampere
- Itä-Suomi, keskuspaikkana Kuopio
- Pohjanmaa, keskuspaikkana Vaasa

²⁸ HE 275/1998, s. 3.

²⁹ ”Ulosotto on luonteeltaan summaarista menettelyä, jossa toimenpiteen edellytykset on tutkittava lyhy-essä ajassa paikan päällä” (HE 145/1996 vp, s. 6).

³⁰ Virtanen 2018.

³¹ Valtakunnanvoudinvirasto 2010, s. 1, 7–8.

³² Valtakunnanvoudinvirasto 2016b, s. 8–9.

- Pohjois-Suomi, keskuspaikkana Oulu.³³

Erikoisperinnän toiminnan laajuus on riippuvainen harmaan talouden toimintaan osoitetusta lisärahoituksesta³⁴. Tästä johtuen erikoisperinnän toiminta rahoitetaan osittain niin sanotusti erillään ulosoton rahoituksesta. Harmaan talouden torjunta ja rikoksella saadun hyödyn palauttaminen, sekä ulosoton normaaliperinnän tukeminen erityisen aikaa vievissä täytäntöönpanotoimissa, on erikoisperinnän keskeisiä tavoitteita. Sekä viranomaisyhteistyö että viranomaisten välinen tietojen vaihto ovat harmaan talouden torjunnan ja talousrikollisuuden kannalta erittäin tärkeitä.³⁵

Ulosoton viranomaisyhteistyö harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa onkin keskitetty erikoisperinnälle. Erikoisperinnän viranomaisyhteistyössä yhteisenä tekijänä muun muassa poliisin ja Verohallinnon kanssa on talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta. Erikoisperintä toimii viimeisenä vaiheena viranomaisketjussa, joka torjuu harmaata taloutta, ottaa pois rikoshyötyä sekä perii maksuunpantuja veroja ja menettämisseuraamuksia.³⁶

Valtioneuvoston vuonna 1996 vahvistaman talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämistä koskevan toimintaohjelman myötä ulosottolainsäädäntöä katsottiin tarpeelliseksi kehittää muun muassa ulosottoviranomaisen tiedonsaantioikeuksien osalta³⁷. Ulosottolain ensimmäisen kokonaisuudistuksen jälkeen erillisuudistuksen myötä vuonna 1996 ulosottomiehen tiedonsaantioikeudet laajenivat koskemaan sivullista ja toisia viranomaisia. Aiemmin ulosotossa toimittiin pitkälti velalliselta itseltään saatujen tietojen varassa. Ulosottomiehen tiedonsaantioikeuden laajentumisen myötä myös säännökset salassapitovelvollisuudesta ja sen laajuudesta tulivat samaan aikaan säädettäviksi. Samaan aikaan säädettiin myös ulosottomiehen oma-aloitteisesta tiedon antamisesta.³⁸ Ulosottolain toisen vaiheen uudistuksen myötä vuonna 2004 viranomaisyhteistyöstä ja salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta muille viranomaisille säädettiin aiempaa yksityiskohtaisemmin. Uudistus sisälsi aiemman lisäksi säännöksiä myös siitä, mitä tietoja ulosoton tietojärjestelmään saa tallentaa ja kenelle tietoja saa luovuttaa.³⁹

³³ Valtakunnanvoudinvirasto 2010, s. 3–4.

³⁴ Valtakunnanvoudinvirasto 2016b, s. 9.

³⁵ Valtakunnanvoudinvirasto 2016b, s. 8–9.

³⁶ Verohallinto 2015, s. 3.

³⁷ Hirvonen - Määttä 2018, s. 33.

³⁸ HE 145/1996 vp, s. 1, 3, 10, 24–25.

³⁹ HE 216/2001 vp, s. 1.

Perehdyn tutkielmassa viranomaisten välisen yhteistyön myötä erikoisperinnän tiedon luovuttamiseen. Tutkielman keskeisimmät säännökset koskevat toista ulosottolain kokonaisuudistusta ja ulosoton hallussa olevien tietojen luovuttamista toiselle viranomaiselle. Nämä samansisältöiset säännökset ulosottokaareissa luovat ulosottoviranomaiselle oikeuden luovuttaa tietoja.

Tutkielman aiheeseen on innoittanut oma tausta ulosoton organisaatiossa vuodesta 2011. Yhtenä vaikuttimena aiheen valintaan on ollut harmaan talouden suuri fiskaalinen vaikutus ja sen merkitys koko yhteiskunnalle. Viimeisimmässä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa vuosille 2016–2020 yksi kärkihanke on edelleen kehittää viranomaisten välistä tiedonvaihtoa.⁴⁰ Aiheen ajankohtaisuutta lisää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (679/2016, tietosuoja-asetus)⁴¹ (General Data Protection Regulation, GDPR) voimaantulo ja tämän myötä 2019 voimaan tullut tietosuoja laki (1050/2018) sekä 2018 voimaan tullut liikesalaisuuslaki (595/2018).

Tutkimastani aiheesta löytyy rajallisesti aiempaa tutkimusta. Tutkimusta on jossain määrin tehty viranomaiskohtaisesti ja kyseistä viranomaista koskevasta lainsäädännöstä. Tällaista lainsäädännöllisesti poikkihallinnollista tutkimusta ei harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan viranomaisista ole tehty. Aihetta on ollut lainsäädännöllisesti tarpeen tutkia siinä mielessä, miten eri viranomaisten säännöksiä tulee tulkita keskenään. Voiko ulosottoviranomaisen oikeus luovuttaa tietoa toiselle viranomaiselle tai toisaalta toisen viranomaisen oikeus saada tietoa ulosottoviranomaiselta aiheuttaa tulkinnallisia ongelmia tai havaitaanko siinä jotain muita puutteita?

1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkielmassa tarkastellaan, mitä tietoa ulosottomies saa luovuttaa toiselle viranomaiselle ja mitä tietoa toisella viranomaisella on oikeus saada ulosottomieheltä huomioon ottaen tiedon luovuttamiseen vaikuttava ulosottomiehen vaitiolovelvollisuus sekä säännökset, jotka rajoittavat tiedon luovuttamista. Tutkielmassa ei näin ollen perehdytä varsinaisesti viranomaisten väliseen tietojen vaihtoon, vaan tarkastellaan yksipuolista tiedon luovuttamista ulosottomiehen näkökulmasta. Tutkielmassa tarkastellaan lisäksi minkälaista tietoa ulosottoviranomaisen hallussa voi olla, koska sillä on merkitystä myös siihen, minkälaista tietoa ulosottomies voi luovuttaa ja toisaalta, mitä tietoa ulosottomiehellä on oikeus tai toisaalta velvollisuus luovuttaa toiselle viranomaiselle.

⁴⁰ Sisäministeriö 2016.

⁴¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta, EUVL L 119 4.5.2016, s. 1–88.

Tutkielman pääkysymyksenä on selvittää *mitä tietoa ulosottomiehellä on oikeus pyynnöstä luovuttaa toiselle viranomaiselle ja minkälaista tietoa ulosottomies voi olla velvollinen luovuttamaan?* Tutkielmassa keskitytään ulosottomiehen luovuttamaan tietoon, koska tiedon luovuttaminen toiselle viranomaiselle tapahtuu pääsääntöisesti ulosottomiehen toimesta. Pääkysymyksen lisäksi tutkielma sisältää alakysymyksen. Tutkielmassa tulen alakysymyksenä selvittämään *millä edellytyksillä tietoa saa luovuttaa?*

Erikoisperinnän viranomaisyhteistyö harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa keskittyy pitkälti poliisin ja Verohallinnon kanssa tehtävään yhteistyöhön, minkä johdosta tutkielmassa perehdytään tiedon vaihtoon näiden viranomaisten osalta. Tutkielman pääkysymyksestä käy ilmi, että tiedon luovuttaminen perustuu pyyntöön perustuvaan tiedonvaihtoon, jolloin perehdyn viranomaisen omasta pyynnöstä tapahtuvaan tiedon luovuttamiseen.

Esitutkintalaissa (85/2011, ETL) on määritelty esitutkintaviranomaiset. Esitutkintalain mukaan poliisi toimittaa esitutkinnan. Poliisin lisäksi muita esitutkintaviranomaisia ovat rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaiset heidän suorittaessaan rikoksen esitutkintaa. Syyttäjä osallistuu esitutkintaviranomaisien lisäksi esitutkintaan. (ETL 2.1 §.) Tutkielmassa esitutkintaviranomainen on rajattu poliisiin. Tutkielmassa käytetään sekä poliisin että esitutkintaviranomaisen käsitettä, perustuen siihen, miten laki määrittelee sen, kenelle tietoa saa luovuttaa.

Poliisin tehtävänkuvan pääpaino rajautuu tutkielmassa liiketoimintakiellon tutkintaan ja valvontaan sekä esitutkintaviranomaisen tehtäviin, perustuen tähän painottuvaan viranomaisyhteistyöhön. Vaikka syyttäjä osallistuu esitutkintaan, on syyttäjä rajattu tutkielman ulkopuolelle, koska erikoisperinnän viranomaisyhteistyö harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa keskittyy pitkälti poliisin ja Verohallinnon kanssa tehtävään yhteistyöhön. Rajausta on tehty myös tutkielman laajuus huomioiden.

Lain verohallinnosta (503/2010, verohallintolaki) 1 §:n mukaan Verohallinto on verotusta varten, joka on säädetty toimivaltaiseksi viranomaiseksi kattavasti kaikissa verotusta koskevissa laeissa⁴². Näin ollen aiemman lain mukaiset verohallitus ja verovirastot ovat nykyään Verohallintoa⁴³. Tämän lisäksi eräissä lainkohdissa on tarpeen säätää veroviranomaisesta, koska verotusta koskevia tehtäviä hoitaa joiltakin osin esimerkiksi tulli⁴⁴. Tutkielmassa veroviranomainen on rajattu Verohallintoon.

⁴² HE 288/2009 vp, s.23.

⁴³ HE 216/2001 vp, s.166.

⁴⁴ HE 288/2009 vp, s. 23.

Verohallinto käsitteen lisäksi tutkielmassa käytetään veroviranomaisen käsitettä, perustuen siihen, miten laki määrittelee sen, kenelle tietoa saa luovuttaa.

Ulosottokaaren säännökset määrittävät sen, mitä tietoa ulosottomies saa toiselle viranomaiselle luovuttaa. Ulosottomies käsite rajaa ulosottoviranomaiset kihlakunnanvoutiin, ylitarkastajaan, kihlakunnanulosottomieheen sekä sellaiseen kihlakunnanvoudin alaiseen virkamieheen, jolle kihlakunnanvouti on määrännyt kihlakunnanulosottomiehelle kuuluvia tehtäviä, jos määräys sisältää sellaisen tehtäväkuvan, johon liittyisi tiedon luovuttaminen (UK 1:8 §). Seuraavien säännöksiä myötä tulen vastaamaan tutkimuskysymyksiin.

Ulosottokaaren säännökset voidaan rajata tutkielmassa niin sanotusti neljään luokkaan tiedon luovuttamisen osalta. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvat ulosottokaaren ensimmäisen luvun säännökset, jotka koskevat ulosoton tietojärjestelmän rekisteritietojen julkisuutta ja luovuttamista. UK 1:31 §:ssä säädetään julkisen todistuksen sisällöstä ja UK 1:33 §:ssä viranomaisten välisestä tietojen luovuttamisesta. Toiseen luokkaan sisältyvät säännökset ulosottokaaren kolmannesta luvusta. UK 3:69 § (778/2019) ja UK 3:70–71 § määrittelevät sen, mitä salassa pidettävää tietoa ulosottomies saa pyynnöstä yksittäistapauksin luovuttaa muusta asiakirjasta ja ulosottorekisteristä poliisille ja esitutkintaviranomaiselle sekä Verohallinnolle. UK 3:70.1 §:n 4 kohta (741/2014), joka koskee tiedon luovuttamista suojelupoliisille laajan turvallisuusselvityksen tekemistä varten, on rajattu tutkielman ulkopuolelle. Vaikka kyseinen kohta koskee poliisia, rajautuu se erikoisperinnän viranomaisyhteistyön ulkopuolelle harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan osalta.

Kolmanteen luokkaan sisältyy säännös oma-aloitteisesta tiedon luovuttamisesta. UK 3:72 § määrittelee sen, mitä tietoa ulosottomies saa oma-aloitteisesti antaa. Toisella viranomaisella voi kuitenkin olla omien tiedonsaantisäännöksiä nojalla oikeus saada tällaisia tietoja, eikä säännös näin ollen rajaudu tutkielman ulkopuolelle. Neljänteen luokkaan kuuluvat tiedon luovuttamista rajoittavat säännökset. UK 3:73 § kieltää ulosottomiestä luovuttamasta eräitä tietoja. Tämän rajoitussäännöksen johdosta tarkastellaan lisäksi itsekriminointisuojaan merkitystä tiedon luovuttamisessa sekä tähän liittyviä oikeudenkäymiskaaren (1734, OK) säännöksiä todistelusta.

Toisen viranomaisen oikeus saada ulosottoviranomaiselta tietoa voi muodostaa ulosottoviranomaiselle velvollisuuden luovuttaa tietoa. Tarkastelen tutkielmassa poliisin ja Verohallinnon tiedonsaantioikeuksia ulosottoviranomaiselta. Poliisin oikeus saada tietoa toiselta viranomaiselta määritellään poliisilain (872/2011, PolL) 4:2 §:ssä sekä ETL 11:8 §:ssä (645/2019). Poliisilain säännös tulee osaltaan sovellettavaksi myös esitutkintaa toimitettaessa, niin kuin ETL 11:8 §:n viittaussäännöksestä

ilmenee⁴⁵. Näin ollen tutkielmassa käytetään poliisilain säännöstä viitatessa poliisin tiedonsaantioikeuteen tai pyyntöön. Verohallinnon tiedonsaantioikeudesta säädetään laissa verotusmenettelystä (1558/1995), verotusmenettelylaki; VML), jonka 20 §:ssä (520/2010) säädetään viranomaisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta.

1.3 Metodi ja tutkimusaineisto

Tutkielman tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Lainopissa tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus, minkä tehtävänä on tulkita ja systematisoida. Voimassaolevalla oikeudella tarkoitetaan pätevää ja velvoittavaa oikeutta. Voimassa olevien normien sisältöä selvitetään lainopin avulla ja oikeusnormeista voidaan esittää kahdenlaisia väitteitä. Tällaisia väitteitä voidaan esittää normikannanottona ja tulkintakannanottona. Normikannanotolla tarkoitetaan sitä, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassaolevaan oikeuteen ja tulkintakannanotossa väitetään jotain oikeusnormien sisällöstä.⁴⁶

Tutkielmassa olen kartoittanut tutkimuskysymyksien myötä, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassa olevaan oikeuteen viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa. Lakitekstiä tulkitaan systemaattisella tulkinnalla, jolloin tutkielmassa perehdytään laaja-alaisesti oikeusnormeihin ja sovellettavaa säännöstä tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta⁴⁷. Tutkielmassa tulkitaan ulosottoakaaren, poliisilain, esitutkintalain ja verotusmenettelylain säännöksiä sekä niiden sisällön merkitystä lain esitöiden, oikeuskäytännön ja muiden oikeuslähteiden kuten oikeuskirjallisuuden avulla. Jotta edellä mainittuja säännöksiä voidaan tulkita riittävän systemaattisesti, se vaatii laajempaa perehtymistä muuhunkin lain-säädäntöön, kuten julkisuuslakiin, oikeudenkäymiskaareen, tietosuoja-asetukseen, tietosuojalakiin, rikoslakiin (39/1889, RL) ja lakiin liiketoimintakiellosta (1059/1985, liiketoimintakieltolaki). Tutkielmassa säännöksiä tulkitaan lisäksi sanamuodon mukaisesti, jolloin tulkinnassa pitäydytään lakitekstin kirjaimellisen tai kieliopillisen ilmaisun luonnollisen kielen eli arkikielen mukaisessa normaalimerkityksessä. Sanamuodon mukaisessa tulkinnassa yksittäistä lainkäsitettä voidaan myös tulkita arkikielen merkitystä laajemmin tai säännöksen merkityssisältöä arkikieltä suppeammin.⁴⁸

Kuten jo aiemmin on todettu, ulosotto kuuluu prosessioikeuden alaan, kuitenkin tutkimuskysymys koskee viranomaisen toimintaa ja tiedon vaihtoa, jolloin toinen oikeudenala on hallinto-oikeus.

⁴⁵ Helminen - Fredman - Kanerva - Tolvanen - Viitanen 2014, s. 624.

⁴⁶ Hirvonen 2011, s. 21–22.

⁴⁷ Hirvonen 2011, s. 38–39.

⁴⁸ Hirvonen 2011, s. 38–39.

Yleishallinto-oikeus muodostaa ytimen julkisoikeuden alaan kuuluvasta hallinto-oikeudesta, joka sisältää muun muassa julkisia viranomaisia yhtenäisesti koskevat yleiset säännökset. Yleishallinto-oikeuden keskeisiin säädöksiin kuuluu myös julkisuuslaki.⁴⁹ Tutkielman pääpaino on systemaattisessa tulkinnassa, minkä lisäksi tutkielmassa systematisoidaan oikeudenalan yleisten oppien mukaisia käsitteitä ja prosessioikeuden sekä hallinto-oikeuden oikeusperiaatteiden vaikutusta viranomaisten välisessä tiedon vaihdossa.

Tutkielmassa hyödynnetään lainopilliselle tutkimukselle tyypillisiä lähteitä. Tutkielman merkittävimpänä lähteenä käytetään voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä. Tutkielman kannalta olennaista voimassa olevaa sääntelyä on olemassa muun muassa ulosottokaareissa, poliisilaissa, esitutkintalaissa, verotusmenettelylaissa, julkisuuslaissa ja oikeudenkäymiskaaressa. Tutkielmassa käytetään lähteenä myös voimassa olevaa ylikansallista lainsäädäntöä. Tutkielman kannalta olennaista voimassa olevaa ylikansallista sääntelyä on olemassa tietosuoja-asetuksessa. Jotta tutkielmassa voidaan tehdä systemaattista tulkintaa, hyödynnetään olennaisina lähteinä lainsäädäntöön liittyvää lainvalmisteluaineistoa, kuten hallituksen esityksiä ja valiokunnan lausuntoja. Näiden lisäksi tutkielmassa hyödynnetään aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta.

Julkisuuslain säännöksiä tulkinnassa merkittävin lähde lain esitöistä on hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (30/1998). Ulosottokaaren säännöksiä tulkinnassa merkittävin lähde lain esitöistä on hallituksen esityksessä eduskunnalle ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 216/2001 vp), jota käytetään hallituksen esityksen eduskunnalle ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (83/2006 vp) sijasta, koska tutkielman säännökset ovat ulosottokaareissa samansisältöisiä kuin ulosottolaissa ja aikaisemmasta lain esityöstä löytyvät säännöksiä perustelut.

Oikeuskäytännön tulkinta ulosottokaaren säännöksiä osalta koskee pääosin ulosottomiehen vaitiolovelvollisuutta ja itsekriminointisuoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisussa ja korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuissa. Tutkielman kannalta merkittävin ulosotosta ja ulosottokaaren säännöksistä tehty aikaisempi tutkimus on Tuula Linnan ja Tatu Leppäsen teos Ulosotto-oikeus 1 – ulosottomenettely 2014. Tutkimuksessa hyödynnetään lisäksi Linnan ja Leppäsen muutakin tutkimusta.

⁴⁹ Mäenpää 2003, s. 54, 58–59.

Poliisilain säännöksen tulkinnassa merkittävin lähde lain esitöistä on hallituksen esityksessä eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (57/1994 vp), koska ajantasainen PolL 4:2 § vastaa asiallisesti aiemmin voimassa olleen poliisilain (493/1995) 35.1 §:ää, käytetään lähteenä vanhempaa lain esityötä. Oikeuskäytännön tulkintaa poliisin tiedonsaantioikeudesta löytyy muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta 2010:42. Poliisin tiedonsaantioikeudesta löytyy aikaisempaa tutkimusta jossain määrin. Tutkielman kannalta merkittävin poliisilain säännöksistä tehty tutkimus on Klaus Helmisen, Matti Kuusimäen ja Satu Rantaeskolan teos Poliisilaki 2012.

Verohallinnon tiedonsaantioikeuden osalta tutkimusaineistoa löytyy aika suppeasti. Tutkielman osalta olennaisin on VML 20 §:n ensimmäinen momentti, joka vastaa verotuslain (482/1958) 49 §:ää. Hallituksen esityksessä n:o 146(1957) verotuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (146/1957 vp) verotuslain 49 § pysyy muuttumattomana. Tämä tarkoittaa, että säännöstä tulisi tulkita vielä vanhemmasta lain esityöstä kuin 1957 vuodelta olevasta. Tiedon luovutusta koskevan sääntelyn osalta ei ole olennaista tutkia niin vanhoja lain esitöitä, huomioon ottaen, että perustuslaillinen yksityiselämän suoja on säädetty 90-luvulla.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma alkaa rakenteellisesti tarkastelemalla yleisesti harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa, ulosottoa ja erikoisperintää sekä viranomaisyhteistyön myötä tapahtuvaa tiedon vaihtoa. Tutkielman toisessa luvussa tarkastellaan erikoisperinnän toimenkuvaa ja tiedonhankintaa sekä tulevaa ulosottokaaren lakiuudistusta liittyen ulosottotoimen rakenneuudistukseen. Lisäksi tarkastellaan Verohallinnon ja poliisin toimenkuvaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa sekä erikoisperinnän, Verohallinnon ja poliisin viranomaisyhteistyötä.

Tutkielman kolmannessa luvussa tarkastellaan julkisuuslain merkitystä tiedon luovuttamiselle. Tarkemmin tarkastellaan sitä, milloin asiakirja katsotaan viranomaisen asiakirjaksi ja milloin asiakirjaan sovelletaan julkisuuslain säännöksiä. Lisäksi tarkastellaan asiakirjajulkisuuden kautta viranomaisjulkisuutta eli tiedon luovuttamista toiselle viranomaiselle sekä sitä, minkälaista tietoa salassapitovelvoite koskee ulosoton näkökulmasta.

Tutkielman neljännessä luvussa tarkastellaan ulosottokaaren ensimmäisen luvun säännöksiä perusteella tapahtuvaa tiedon luovuttamista ulosoton tietojärjestelmästä. Neljännen luvun käsittely aloitetaan tarkastelemalla ulosottorekisterin tietosisältöä. Tämän jälkeen tarkastellaan yleisöjulkista todistusta ulosottorekisteristä ja tiedon luovuttamista toiselle viranomaiselle.

Tutkielman viidennessä luvussa tarkastellaan ulosottokaaren kolmannen luvun säännöksiä, joissa määritellään, mitä tietoa ulosottoviranomaisella tai ulosottomiehellä on oikeus luovuttaa muusta asiakirjasta ja ulosottorekisteristä sekä kenelle ja mihin tarkoitukseen tietoa saa luovuttaa. Lisäksi tarkastellaan poliisin ja Verohallinnon tiedonsaantioikeuksia.

Tutkielman kuudennessa luvussa tarkastellaan ulosottomiehen vaitiolovelvollisuutta ja syvennyttään siihen, miten kielto luovuttaa eräitä tietoja ja oikeudenkäymiskaaren säännökset todistelusta voivat rajoittaa ulosottomiehen tietojen luovuttamista poliisille ja Verohallinnolle. Tutkielman viimeinen pääluku koostuu tutkielman johtopäätöksistä.

2 HARMAAN TALouden JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNTA

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta perustuu valtioneuvoston periaatepäätöksiin. Viimeisin periaatepäätös on annettu 28.4.2016 vuosille 2016–2020. Toimenpideohjelmassa on vuosille 2016–2020 strategian tavoitteiden kannalta keskeisimmät, vaikutuksiltaan merkittävimmät toimenpiteet. Hankkeita on yhteensä 20 ja ne liittyvät johonkin strategian neljästä kärkihankkeesta. Yksi kärkihankkeista on viranomaisten välisen tietojenvaihdon edelleen kehittäminen.⁵⁰ Yksi suoraan ulosottoa koskeva tietojenvaihdon kehittämiseen liittyvä selvitys koskee ulosottomenettelyssä varattomaksi todettujen yritysten aiheuttamia ongelmia. Selvityksessä, joka toteutettiin vuosina 2017–2018, oli tarkoitus tutkia, mitä mahdollisuuksia on vähentää ongelman aiheuttamia vahinkoja ja lisätä viranomaisresurssien tehokkaampaa käyttöä.⁵¹

Ulosottolaitoksessa toteutetaan oikeusturvapolitiikkaa, jolloin ulosotto huolehtii velka-asioiden oikeuksien toteutumisesta. Ulosoton toiminta tukee myös velvoitteiden laiminlyöntien ennalta ehkäisyä, maksumoraalin ylläpitämistä sekä luottoyhteiskunnan toimintaedellytyksiä, jolloin mahdollisuudet tehdä taloudellisia väärinkäytöksiä ja hyötyä niistä vähenevät. Koko ulosoton toiminta ennaltaehkäisee harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan päävastuu ulosottolaitoksessa on ulosoton valtakunnallisella erikoisperinnällä.⁵²

Verohallinnossa on tehostettu vakavamman harmaan talouden torjuntaa. Verohallinnossa on harmaan talouden torjuntaan erikoistunut henkilöstö, joka valvonnan ajantasaisuuden ja viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostumisen ansiosta on vaikuttanut siihen, että rikosilmoitusharkintaan lähtevien tapausten ja rikosilmoitusten määrät ovat kasvaneet selvästi. Verohallinnon rooli harmaan talouden torjunnassa on merkittävä, käsittäen niin verotukseen liittyvät rikokset kuin muunkin talousrikollisuuden. Viranomaisyhteistyöllä varmistetaan kokonaisvaltainen lähestymistapa harmaan talouden torjunnassa, valvonnassa ja eri ilmiöiden tunnistamisessa.⁵³

Poliisitoiminta kuuluu sisäministeriön hallinnonalaan, jossa vastataan muun muassa sisäisestä turvallisuudesta. Rikostorjunnan painopisteet ja eri valvontaviranomaisten toimenpiteet vaikuttavat

⁵⁰ Verohallinto 2019: Sisäministeriö, Rikostorjunta.

⁵¹ Sisäministeriö 2016, s. 23.

⁵² Verohallinto 2019: Oikeusministeriö, Oikeusturva ja maksukyvyttömyys.

⁵³ Verohallinto 2019, Verotus.

poliisille ilmoitettujen talousrikosasioiden määrään ja laatuun. Poliisin tutkimista talousrikoksista suurin osa on muiden talousrikostorjuntaviranomaisten ilmoittamia.⁵⁴

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan erikoisperinnän toimenkuvaa ja tiedonhankintaa sekä tulevaa ulosottokaaren lakiuudistusta liittyen ulosottotoimen rakenneuudistukseen. Lisäksi tarkastellaan Verohallinnon ja poliisin toimenkuvaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa sekä erikoisperinnän, Verohallinnon ja poliisin viranomaisyhteistyötä.

2.1 Erikoisperinnän toimenkuva

Ulosotossa käsitellään suuria asiamääriä, mistä johtuen perintäprosessin tulee edetä joutuisasti. Joihenkin velallisten kohdalla sekä varallisuusaseman selvittäminen että velallista koskevat toimenpiteet vaativat erityisen suurta työmäärää. Tällaisten velallisten hoitaminen ei ajankäytöllisesti normaalissa perintätyössä ole aina tarkoituksenmukaista, mistä syystä velallinen voidaan siirtää erikoisperinnän hoidettavaksi.⁵⁵ Niin kuin aiemmin on jo mainittu, erikoisperintäasialla tarkoitetaan vaikeita ulosottoasioita, joille on tyypillistä se, että samalla velallisella on useita yrityksiä tai konkurssitaustaa.

Erikoisperintä täytäntöönpanee ja vastaa samoista ulosottokaaren mukaisista toimista kuin normaali-perintä, kuitenkin hoidettavat ulosottoasiat ovat edellä mainitun mukaisesti erilaisia. Erikoisperinnässä ei ulosottomiehellä ole kuitenkaan normaalia laajempia toimivaltuuksia. Erikoisperinnässä tuloksellisuus perustuu taustatietojen selvittämiseen ja eri viranomaisten väliseen yhteistyöhön.⁵⁶ Erikoisperintä vastaakin ulosoton viranomaisyhteistyön ylläpitämisestä, joka on erikoisperinnälle tärkeä osa-alue. Erikoisperintä osallistuu kouluttajana erilaisiin seminaaritilaisuuksiin muun muassa yhteistyöviranomaisille sekä konsultoi normaalissa perinnässä olevia kihlakunnanulosottomiehiä haasteellisimmissä ulosottoasioissa. Erikoisperinnässä täytäntöönpannaan myös turvaamistoimia⁵⁷, varsinkin

⁵⁴ Verohallinto 2019: Sisäministeriö, Rikostorjunta.

⁵⁵ HE 71/2018, s. 10.

⁵⁶ Linna 2015, s. 394.

⁵⁷ OK 7 luvussa (396/1980) säädetään turvaamistoimista (1065/1991) oikeudenkäynnissä. Turvaamistoimi on ennakkoturvaava toimi, jonka suorituksen vaatiminen kuuluu turvaamistoimen jälkeiseen pääoikeudenkäyntiin. Turvaamistoimen määrääminen ja täytäntöönpano merkitsevät varojen tai asian ”jäädymistä”. Turvaamistoimen tarkoitus on turvata pääasiaa koskevan oikeudenkäynnin lopputulos siten, että se voidaan panna täytäntöön niin, ettei vastaaja pääse tekemään kantajan oikeutta tyhjäksi esimerkiksi piilottamalla omaisuutta. Turvaamistoimella on tarkoitus varmistaa, että pääasian voittaneella kantajalla on pääsy reaalisesti oikeuksiinsa. (Linna 2015, s. 343.) UK 8 luvussa säädetään turvaamistoimipäätöksen täytäntöönpanosta, jonka mukaisesti pannaan täytäntöön takavarikko ja muu turvaamistoimi, josta säädetään OK 7 luvussa. Toimivalta on jaettu niin, että tuomioistuimien määrää turvaamistoimen ja ulosotto panee sen täytäntöön.

väliaikaisia vakuustakavarikoita ja vakuustakavarikoita⁵⁸, joilla turvataan ja poisotetaan rikoksella saatua hyötyä. Pakkokeinolain uudistamisen myötä vuoden 2014 alusta myös erikoisperinnän tehtävänä on ollut esitutkintaviranomaisen tekemän väliaikaisen vakuustakavarikkopäätöksen täytäntöönpano. Aikaisemmin täytäntöönpano kuului esitutkintaviranomaisen toimivaltuuksiin. Väliaikaisen vakuustakavarikkopäätöksen täytäntöönpanoa tulee pyytää muutaman tunnin viiveellä päätöksen tekemisestä. Tällainen valmius edellyttää erikoisperinnässä valtakunnallista 24/7 viranomaispäivystystä. Tällä hetkellä päivystyksestä vastaa Etelä-Suomen erikoisperintäalue.⁵⁹ Väliaikaisen vakuustakavarikon täytäntöönpano voi tapahtua myös virka-ajan ulkopuolella ja lähtökohtaisesti omaisuus tulisi luovuttaa ulosotolle mahdollisimman pian täytäntöönpantavaksi⁶⁰. Erikoisperinnällä on lisäksi muitakin tehtäviä, joten luettelo ei ole tyhjentävä.

Ulosottomenettelyä ohjaa UK 1:19 §:ssä säädetty asianmukaisuuden vaatimus. Tämän mukaan ulosottoviranomaisen tulee toimia virkatehtävissään asianmukaisesti ja puolueettomasti. Asianmukaisuuden vaatimuksella tarkoitetaan muun muassa sitä, että ulosottomiehen tulee käyttää harkintavaltaa vastaavissa tapauksissa yhdenmukaisin kriteerein. Puolestaan puolueettomuuden mukaan ulosottomiehen tulee suhtautua tasapuolisesti velalliseen ja velkojaan sekä kohdella velallisen velkojia yhdenvertaisesti.⁶¹ Ulosottoasioita käsittelevän virkamiehen vastuusta hallussaan olevan tiedon suhteen säädetään UK 1:21 §:ssä. Pykälän mukaan ulosottoasioita käsittelevä virkamies ei saa omaksi tai toisen hyödyksi eikä muutenkaan sopimattomalla tavalla käyttää hyväksi asemaansa tai siinä saatuja tietoja vastoin asianosaisen etua. Säännöksellä on tarkoitus korostaa nimenomaan ulosottoasioita käsittelevän virkamiehen vastuuta hallussaan olevan tiedon suhteen. Säännös ulottuu virkamiehen

⁵⁸ Turvaamistoimeksi luetaan myös vakuustakavarikko ja väliaikainen vakuustakavarikko, joista säädetään pakkokeinolaissa (806/2011, PKL). Sekä väliaikainen vakuustakavarikko että vakuustakavarikko tulevat pääsääntöisesti suoraan erikoisperintään täytäntöön pantaviksi niiden luonteen vuoksi. PKL 6:1 §:ssä säädetään vakuustakavarikon edellytyksistä, jonka mukaan omaisuutta saadaan määrätä vakuustakavarikkoon muun muassa rikokseen perustuvan vahingonkorvauksen taikka valtiolle menetettäväksi tuomittavan rahamäärän maksamisen turvaamiseksi. Vakuustakavarikko eroaa aiemmin käsitellystä turvaamistoimesta edellytysten suhteen. Turvaamistoimessa OK 7:1 §:n mukaisesti edellytyksenä on saaminen, kun taas vakuustakavarikossa edellytys perustuu rikokseen. Omaisuuden hukkaamisriskistä on säädetty molemmissa, tosin hieman eri määritelmien. Vakuustakavarikkoasia käsitellään yleisessä tuomioistuimessa, joka myös päättää vakuustakavarikosta. Vakuustakavarikkoasian tuomioistuinkäsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin säännöksiä vangitsemisvaatimuksen tekemisestä ja käsittelystä. (PKL 6:2 §.) Väliaikaista vakuustakavarikkoa ei käsitellä tuomioistuimessa, vaan siitä voi päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies. Pidättämiseen oikeutettu virkamies voi päättää väliaikaisesta vakuustakavarikosta, jos asia ei siedä viivytystä (ks. Tarkemmin PKL 2:9 §) sekä PKL 6:1 §:ssä säädetty edellytykset ovat ilmeisesti olemassa. (PKL 6:3.1 § (1146/2013).) Edellytykset ovat siis samat, kun vakuustakavarikossa. Ulosottoviranomaiselle kuuluvat vakuustakavarikon ja väliaikaisen vakuustakavarikon täytäntöönpano.

⁵⁹ Oikeusministeriö 2014, s. 4.

⁶⁰ Lönnroth - Rantaeskola 2014, s. 138.

⁶¹ HE 71/2018 vp, s. 8.

vapaa-aikaan sekä esimerkiksi elinkeinotoimintaan. Ulosottomies ei myöskään saa säännöksen mukaan kerätä sellaisia taloudellisia tietoja velallisen asemasta, jotka eivät ole asiassa välttämättömiä eikä myöskään sellaisista tietolähteistä, joita ei voida pitää perusteltuina. Sivulliselta puolestaan saa kysyä tietoja vain siinä tapauksessa, että tiedot ovat tarpeellisia täytäntöönpanon toimittamiseksi.⁶² Ulosottomies ei saisi muutenkaan menetellä sopimattomalla tavalla niin, että se olisi vastoin asianmukaisuutta tai puolueettomuutta (UK 1:21§). Säännöksen voidaan katsoa koskevan myös tiedon luovuttamista. Säännöstä voitaneen tulkita myös niin, että sellaisia tietoja, joita ulosottoasioita käsittelevällä virkamiehellä ei saisi olla hallussaan, ei virkamies saisi myöskään luovuttaa eteenpäin.

Ulosotossa tulee lisäksi pyrkiä joutuisaan ja tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Tehokkuuteen pyrkiessä vastapainona tulee puolestaan huomioida tarkoituksenmukaisuus-, suhteellisuus- ja kohtuullisuusperiaatteet. Suhteellisuusperiaatteen mukaan täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vastaajalle tai sivulliselle suurempaa haittaa kuin täytäntöönpanon tarkoitus vaatii. Kohtuullisuusperiaate ilmenee puolestaan esimerkiksi palkan ulosmittauksen helpotuksessa, jollainen muun muassa heikentyneen maksukyvyn huomioiminen on.⁶³ Tavoitteiden ja keinojen suhteen joudutaan suorittamaan kokonaispunnintaa suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.⁶⁴ Täytäntöönpanon välttelytapauksissa ulosoton lähtökohtainen summaarisuus⁶⁵ vähenee ja tutkinta lisääntyy. Kuitenkin oikeusturva edellyttää, että toimet eivät ole ylimitoitettuja. Laajoissa ja oikeudellisesti vaikeissa ja monitulkintaisissa tapauksissa keinovalikoiman oikea käyttö edellyttää ajankäyttöä ja erikoisosaamista. Jokaiseen juttuun, mikä erikoisperinnässä tutkitaan, tulee käyttää tarpeeksi selvitysvoimaa, mutta toisaalta ei liian paljon.⁶⁶

Velallinen voidaan siirtää tavallisesta perinnästä erikoisperintään erikoisperintävoudin ja velallisen vastaavan kihlakunnanvoudin välisellä päätöksellä⁶⁷. Velallisen siirron perusteena voi olla epäily runsaasti työtä aiheuttavasta väärinkäytöstapauksesta tai tapaus voi tulla ilmi viranomaisyhteistyön toimesta. Erikoisperinnän velalliseksi voi tulla myös ulosotossa kokonaan uusi asiakas edellä mainituilla perusteilla (UK 2:1 (1125/2014) - UK 2:2 § (1419/2009)). Erikoisperintä keskittyy velallisiin, joiden varallisuutta on tarpeen selvittää ja siihen liittyvät toimenpiteet vaativat paljon aikaa. Tyypillisiä erikoisperinnän velallisia ovat talousrikoksista epäillyt velalliset, jotka ovat pyrkineet jo etukäteen järjestämään varallisuutensa viranomaisten ja velkojien ulottumattomiin. Toisena tyypillisenä

⁶² HE 216/2001 vp, s. 48.

⁶³ HE 71/2018 vp, s. 9.

⁶⁴ HE 216/2001 s.46.

⁶⁵ ”Ulosotto on luonteeltaan summaarista menettelyä, jossa toimenpiteen edellytykset on tutkittava lyhyessä ajassa paikan päällä” (HE 145/1996 vp, s. 6).

⁶⁶ Virtanen 2018.

⁶⁷ Valtakunnanvoudinvirasto 2010, s. 9.

tapauksena ovat ylivelkaantuneet yrittäjät, jotka jatkavat toimintaansa välikäsien kautta.⁶⁸ Perehdytään erikoisperinnän toimenkuvaan keinotekoisien varallisuusjärjestelyn kautta. Aiheesta saa muodostettua hyvin monipuolisen kuvan erikoisperinnän työnkuvasta velallisen kohdalla. Jokainen velallinen toki kartoitetaan erikoisperinnässä erikseen, minkä perusteella muodostuu käsitys, mitä toimenpiteitä on tarpeen tehdä. Uuden velallisen kohdalla tai velallisen siirryttyä erikoisperintään on usein tarve laajoille tiedusteluille. Velallisen siirryttyä erikoisperintään, tietoja on voitu saada kihlakunnanulosottomieheltä, joka on aiemmin ollut velallisen vastaava ulosottomies. Aiempien tietojen ajantasaisuus, laajuus sekä uudet esiin nousseet seikat esimerkiksi ulosoton välttelytapauksissa, vaikuttavat erikoisperinnän tiedonhankinnan perusteisiin. Tiedonhankintaa tehdään tarkoituksena selvittää velallisen varallisuuspiirissä oleva omaisuus sekä kerätä viitteitä omistussuhteeseen ja määräysvaltaan liittyen.

Valtioneuvoston asetuksessa ulosottomenettelystä säädetään vähimmäistoimista omaisuuden etsinnässä. Vaikka erikoisperinnässä tietoja hankitaan ja omaisuutta etsitään erittäin monipuolisesti ja laajasti, on seuraavilla tiedoilla hyvä kuvata asiaa julkisesti siten, mistä ja miten tietoja voidaan hankkia. Tietoja voidaan hankkia ulosoton tietojärjestelmässä olevan teknisen käyttöyhteyden avulla sekä muilla tiedusteluilla ja selvityksillä. Tietoja vastaajan olinpaikasta ja omaisuudesta voidaan hankkia eri viranomaisten rekistereistä kuten väestötietojärjestelmästä sekä veroviranomaisten, työvoimaviranomaisten, Kansaneläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen tietojärjestelmistä. Tietoja voidaan hankkia lisäksi yhteydenotolla, tapaamisella ja ulosottoselvityksellä. (UmenA 2:4–5 §.)

Ulosoton ja näin ollen myös erikoisperinnän tuloksellisuus ja uskottavuus ovat pitkälti sen varassa, kuinka tehokkaita omaisuuden etsimistoimet ovat. UK 3:48–51 §:n mukaan ulosottomiehellä on toimivalta etsiä velalliselle kuuluvaa omaisuutta, selvitysaineistoa ja velallista itseään. UK 3:49–51 § koskevat myös sivullista, jos on aihetta olettaa, että sivulliselle kuuluvissa tai hänen käytössään olevissa tiloissa on velalliselle kuuluvaa omaisuutta tai selvitysaineistoa tai, jos velalliselle kuuluvaa omaisuutta on sivullisen yllä tai vaatteissa. Monimutkaisissa ulosottoasioissa kuten keinotekoisissa varallisuusjärjestelyissä, selvitysaineiston löytyminen on keskeistä tuloksellisuuden kannalta. Etsimistoimilla tarkoitetaan konkreettista tietojen hankkimista ja omaisuuden etsimistä. Toimet voivat kohdistua tilaan tai henkilöön.⁶⁹

⁶⁸ Valtakunnanvoudinvirasto 2017c, s. 66.

⁶⁹ Linna - Leppänen 2014, s. 452.

Olennaista nykyaikaisessa ulosotossa on tietojen hankkiminen⁷⁰. Velalliselta itseltään voidaan hankkia tietoja ulosottoselvityksellä, jolloin velallisen tietojenantovelvollisuus määräytyy UK 3:52 §:ssä olevan luettelon mukaisesti. Ulosottoselvityksellä etsitään ulosmittauskelpoista omaisuutta esittämällä kysymyksiä velalliselle tai hänen edustajalleen, jos vastaajana on oikeushenkilö⁷¹. UK 3:52 §:n mukaan velallinen on velvollinen totuudenmukaisesti ilmoittamaan ulosottomiehelle täytäntöönpanossa tarpeellisia tietoja. Säännöksen mukaan velallinen on velvollinen ilmoittamaan ulosottomiehen kysyessä muun muassa:

- henkilötietojansa, ulosottoasiassa tarpeellisia tietoja perhesuhteistaan ja elatuksen varassa olevista henkilöistä
- tietoja omaisuudestaan, varallisuudestaan, veloistaan sekä osakkuudestaan muun muassa yhtiössä
- tiedot muutoksista, joita seuraavan vuoden aikana on todennäköisesti odotettavissa edellisessä kohdassa tarkoitetuissa seikoissa
- palkan- tai muun toistuvaistulon määräytymisestä ja tiedon työpaikastaan
- lain mukaan ulosottomiehelle kuuluvan esineen tai asiakirjan sijainnin
- tietoa varallisuusasemaansa vaikuttavista sopimuksista ja sitoumuksista sekä omaisuudesta, joka on muun muassa velallisen määräysvallassa
- tiedot muun muassa sellaisesta omaisuudesta, joka on luovutettu vastikkeellisesti tai vastikkeetomasti, suorittamistaan maksuista ja tekemistään oikeustoimista, jos tiedot ovat tarpeen sen selvittämiseksi, voidaanko omaisuutta peräyttää ulosottoon takaisinsaantikantein
- muita vastaavia tietoja velallisen taloudellisesta asemasta ja toiminnasta.

Ulosottomies voi pyytää tietoja sivulliselta UK 3:66 §:n mukaisesti silloin, kun tiedot ovat yksittäisessä ulosottoasiassa välttämättömiä täytäntöönpanoa varten. Ulosottomies arvioi, milloin pyyntö on välttämätön⁷². Säännöksen perusteella ulosottomiehellä on oikeus saada tietoa sekä ulosottoasian eli velalliseen liittyvältä sivulliselta esimerkiksi sivullisselvityksellä, että sellaiselta sivulliselta, jolla ei ole liitännästä ulosottoon esimerkiksi rahoituslaitokselta. Näin ollen säännöksen kohdalla voidaan ajatella sivullisen roolia tiedonhankintaan liittyen niin sanotusti kaksijakoisesti. Säännöksen mukaan sivullisen on kysyttäessä ilmoitettava ulosottomiehelle muun muassa:

- onko sivullisella velalliselle kuuluvaa omaisuutta hallussaan tai muutoin määräysvallassaan ja omaisuuden laatu
- molemminpuoliset erääntyneet ja erääntyvät saatavat ja niiden peruste ja määrä (myös vastaisuudessa erääntyvät, jos oikeusperuste on syntynyt sekä epäselvät ja ehdolliset saatavat) sekä pankkitilien maksuliike ja velallisella olevat pankkitilin käyttöoikeudet
- sivullisen kanssa tai tämän hyväksi tehdyt oikeustoimet ja järjestelyt, joilla saattaa olla merkitystä etsittäessä velallisen omaisuutta ja näiden toimien ja järjestelyiden sisältö
- tiedot, jotka sivullisella on velallisen palkan tai muun tulon maksajana tiedossaan
- tele- tai postitoiminnan harjoittajalla olevat velallisen yhteystiedot.

⁷⁰ Linna - Leppänen 2014, s. 452.

⁷¹ HE 216/2001 vp, s. 11.

⁷² LaVM 34/2002 vp, s. 14.

Viranomaisen ja julkista tehtävää hoitavan tietojenantovelvollisuudesta säädetään UK 3:67 §:ssä. Säännöksen mukaan viranomaisen ja julkista tehtävää hoitavan on pyydyttäessä ilmoitettava ulosottomiehelle kaikki tiedossaan olevat:

- tiedot velallisen tuloista, veloista, omaisuudesta, varallisuudesta ja muusta taloudellisesta asemasta sekä maksuyhteystiedot
- tiedot velallisen eläkkeistä, työ- ja palvelussuhteista ja taloudellisesta toiminnasta
- velallisen yhteystietoja.

Ulosottomies ei saa käyttää edellä mainittuja tietojensaantioikeuksia yksinomaan edistämään muulle viranomaiselle kuuluvan tehtävän suorittamista, vaikka viranomaisten välistä yhteistoimintaa harmaan talouden torjumiseksi onkin pidettävä tärkeänä⁷³. Tietoa voi olla tarve hankkia silloin, jos velallisen omistusoikeudesta on viitteitä, mutta sivullisella on omaisuuden hallinta tai lainhuuto. Olenaista on silloin selvittää, omistaako velallinen kuitenkin kyseisen omaisuuden. Tiedonhankinta, koskien riittävän näytön hankkimista, on edellytys tehdä päätös keinotekoisen järjestelyn sivuuttamisesta.⁷⁴

Säännökset keinotekoisen varallisuusjärjestelyn sivuuttamisesta on otettu ulosottokaaren edeltäjään ulosottolakiin vuonna 1999. Sääntely juontaa juurensa 1990-luvun taloudelliseen lamaan, jolloin velalliset alkoivat aikaisempaa enemmän pyrkiä välttämään ulosottoa erilaisten oikeudellisten järjestelyiden kautta. Järjestelyillä pyrittiin suojaamaan omaisuutta ulosotolta.⁷⁵ Keinotekoisista varallisuusjärjestelyä koskevassa sääntelyssä omaisuuden katsotaan ulosmittauksessa kuuluvan velalliselle, vaikka muodollinen omistusoikeus onkin sivullisella nimiperiaatteen mukaisesti. Kyseessä ei tällöin ole velalliseen nähden itsenäinen ja aito sivullisen asema.⁷⁶ UK 4:14 §:ssä säädetään keinotekoisesta järjestelystä. Pykälään on otettu sivuuttamisen edellytykset sellaisenaan. Säännöksen mukaan sivullisen väite ei estä omaisuuden ulosmittaamista silloin, kun säädetyt keinotekoisuuden tunnusmerkit ja vaatimus sivuuttamisen toissijaisuudesta täyttyvät eikä sivuuttaminen loukkaa sivullisen todellista oikeutta. Pykälässä säädetään myös sivullista koskevista tiedoista sekä ulosottomiehen oikeudesta tiedustella sivullista koskevia tietoja, jos on syytä epäillä, että kyseessä on säännöksessä tarkoitettu järjestely. Sivullisesta saadaan pyytää tietoja UK 3:66–UK 3:67 §:n nojalla silloin, kun kihlakunnanvouti on tehnyt UK 4:14.3 §:ään perustuvan tiedonhankintapäätöksen sivullisesta.

Päätös keinotekoisen järjestelyn sivuuttamisesta kuuluu yksinomaan kihlakunnanvoudin toimivaltaan (UK 1:9.1 §:n 1 kohta). Ulosottomies saa päätöksen nojalla ulosmitata omaisuutta, joka on

⁷³ HE 216/2001 vp, s. 146.

⁷⁴ Linna - Leppänen 2015, s. 125, 150.

⁷⁵ Kukkonen 2007, s. 21; Linna - Leppänen 2015, s. 146.

⁷⁶ Linna - Leppänen 2015, s. 145.

piilotettu järjestelyn varsinaista luonnetta ja tarkoitusta vastaamattoman oikeudellisen muodon taakse⁷⁷. Ulosmittauksen kohteena voi olla esine tai oikeus, joka voidaan yksilöidä ja jolla on varallisuusarvoa. Sellaista omaisuutta ei saa ulosmitata, joka on erikseen laissa kielletty. (UK 4:8.1 §) Esineen ulosmittaus voi koskea joko irtainta tai kiinteää omaisuutta. Oikeudella voidaan tarkoittaa esimerkiksi osakeyhtiön osaketta.⁷⁸

Pääsääntöisesti ulosmittauksen jälkeen täytäntöönpano voi edetä viran puolesta myyntivaiheeseen ilman eri hakemusta⁷⁹. Erikoisperinnän realisoinnit ovat usein aikaa vieviä ja realisointikohteet voivat olla lainkäytöllisesti haastavia. Muutoksenhaku, josta säädetään UK 11 luvussa, näkyy myös erikoisperinnän työnkuvassa. Valitusprosessit ovat usein todella pitkiä ja aikaa vieviä prosesseja. Erikoisperinnän työnmäärään vaikuttaa valitusprosessissa annettavat lausumat ja selvitykset eri toimenpiteistä sekä niihin liittyvät suullisten oikeudenkäyntien hoitaminen.⁸⁰ Erikoisperinnässä tehdyt ulosmittauspäätökset sekä realisoinnit ovat usein valituksien kohteena. Keinotekoisen järjestelyn sivuuttamiseen liittyvien ulosmittauspäätöksien valitukset käsitellään usein korkeinta oikeutta myöten. Tämän vuoksi niistä on olemassa jossain määrin myös oikeuskäytäntöä korkeimmasta oikeudesta.⁸¹

Asian saattaminen loppuun perintäprosessissa tapahtuu tilitysmenettelyllä. Tilityksellä tarkoitetaan varojen maksamista velkojille (UK 6:1 §). Maksuvelvoitetta koskevan asian vireilläolo päättyy, kun kertyneet varat on tilitetty. Tätä kutsutaan lopputilitykseksi^{82,83}. Aina hakijan saatavalle ei saada suoritusta. Jollei saatavalle ole kertynyt täyttä suoritusta, todetaan se varattomuusesteellä. Tällöin vireilläolo päättyy estetodistukseen. (UK 3:95.1 §.) Muun kuin maksuvelvoitteen kohdalla ulosottoasian vireilläolo päättyy ulosottomiehen suoritettua täytäntöönpanotoimet loppuun (UK 3:96 §).

⁷⁷ Linna - Leppänen 2015, s. 147.

⁷⁸ Linna - Leppänen 2015, s. 40.

⁷⁹ Linna - Leppänen 2015, s. 423.

⁸⁰ Valtakunnanvoudinvirasto 2017c, s. 71.

⁸¹ Ks. KKO 2011:49, KKO 2007:24, KKO 2005:98 ja KKO 2004:96 (Ään.). Ratkaisuihin on kumottu ulosmittaus. Korkeimman oikeuden tapauksia, joissa keinotekoinen järjestely olisi katsottu tapahtuneen ei ole kovinkaan montaa. Ks. KKO 2005:97 (Yhden ulosmitatun kohteen osalta järjestely katsottu toteutuneen) ja ks. KKO 2006:45 (Vakuustakavarikkoasiassa tehty UK 4:14 §:n päätös ja ulosmittaus).

⁸² Lopullinen tilitys edellyttää sekä ulosottoperusteen että edeltävän täytäntöönpanovaiheen lainvoimaisuutta (UK 6:13–14 §). Koska ulosottovalituksen tekemisellä ei ole automaattisesti täytäntöönpanoa keskeyttävää vaikutusta, on ulosottovalituksen tutkimisen edellytyksenä se, ettei lopullista tilitystä ole toimitettu. Lopputilityksen jälkeen voidaan valittaa vain tilityksessä olevasta virheestä. (UK 11:9.1 § ;11:1.2.§.) Ks. Myös PeVL 42/2006 vp, s. 5. Tämän vuoksi tilitys on ratkaiseva vaihe täytäntöönpanoa koskevan muutoksenhakuintressin säilymisen kannalta (Linna - Leppänen 2015, s. 702.)

⁸³ Linna - Leppänen 2015, s. 695.

Näiden toimenpiteiden myötä pääsääntöisesti erikoisperinnän selvitystyö on tehty. Hakija on saanut suorituksen velkoihinsa kokonaan, osittain tai velallinen on todettu varattomaksi. Jos velallisen kaikille veloille on saatu suoritus, hän ei ole enää ulosoton asiakas. Muussa tapauksessa velallinen siirretään takaisin normaaliperintään, jossa perintää velallisen kohdalla jatketaan. Tällaisessa tapauksessa erikoisperintä on kartoittanut velallisen ulosmitattavan omaisuuden ja tehnyt tarvittavat toimenpiteet. Erikoisperintä on voinut myös osoittaa omaisuutta normaaliperintään, joka tekee tarvittavat täytäntöönpanotoimet muun muassa ulosmittaamalla omaisuutta. Velalliselle on myös voitu tehdä toistuvaistulon esimerkiksi palkan ulosmittaus, jonka perintää normaaliperintä jatkaa velallisen siirtymisen jälkeen.

Erikoisperinnän vakiintuminen ja laajentuminen näkyvät tilastojen positiivisessa kehityksessä vuodesta 2012. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa viranomaisyhteistyö on ensiarvoisen tärkeää.⁸⁴ Erikoisperinnän tilastoja on hyvä tarkastella kokonaiskuvan saamiseksi. Erikoisperinnän tilastoja ei ole tarpeen esittää kokonaan, vaan poimin julkistetuista tilastoista olennaisia lukuja katsottavaksi. Erikoisperinnän tilastot, joita esitän, ovat vuodelta 2018 ja vertailuluvut pienemmästä suurempaan ajanjaksolla 2012–2017. Tilastot kattavat kaikki Suomen erikoisperintäalueet.

Erikoisperintään on otettu velallisia selvitettäväksi *318 kpl*. Lukema on suurin piirtein sama kuin parina edellisenä vuotena, lukema on kuitenkin laskenut 2012–2015 vuoden luvuista, jolloin selvitettäväksi otettujen velallisten määrä on ollut 430–532 kpl. Selvitettäväksi otettavat tapaukset ovat usein pitkäkestoisia ja saattavat kestää useita vuosia. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi erikoisperintään voidaan ottaa rajallinen määrä velallisia. Erikoisperinnän ja normaaliperinnän ero on hyvä kuvata myös tilastollisesti. Normaaliperinnässä mitataan vireille tulleiden asioiden määrää, ei vireille tulleiden velallisten määrää. Yhdellä velallisella voi olla useampi asia perinnässä. Kuitenkin asiasta saa suuntaa antavan eron erikoisperintään. Normaaliperinnässä on vireille tulleita asioita ollut noin *3,5 miljoonaa*. Asiamäärät ovat olleet noususuhteiset viimeisen parin vuoden aikana.⁸⁵ Erikoisperinnässä ulosottoselvityksiä velallisille on tehty vuonna 2018 *226 kpl*. Aiempina vuosina 201 kpl (2017) ja 242–307 kpl (2012–2016). Sivulliselle tehtyjen sivullisselvityksien määrä on ollut *101 kpl* ja 81 kpl (2017) ja 116–194 kpl (2012–2016). Sivullisille tehtyjen selvityksien määrässä on selvästi suurempia vuosittaisia vaihteluita kuin velalliselle tehdyissä selvityksissä.

⁸⁴ Valtakunnanvoudinvirasto 2017c, s. 66.

⁸⁵ Valtakunnanvoudinvirasto 2019, s. 3, 50.

Erikoisperinnässä velallisten käsittelykyky⁸⁶ (aiemmin läpivirtaus) eli käsiteltyjen velallisten lukumäärä on vähentynyt viimeisenä vuotena. Erikoisperinnan käsittelykyky on ollut yhteensä 457 *velallista*. Velallisten käsittelykyky on ollut 333 (2012) ja 498–642 (2013–2017).⁸⁷ Erikoisperinnan läpäisykyvyn tehostaminen onkin ulosottolaitoksen tulostavoiteasiakirjassa tavoitteena kaudelle 2017–2020⁸⁸. Erikoisperinnan euromääräinen tulos on noin 60 *miljoonaa euroa*. Aikaisempien vuosien tulos on vaihdellut 38,5–76,5 miljoonan euron välillä. Erikoisperinnälle on ominaista, että euromääräinen tulos vaihtelee vuositasolla normaaliperintää enemmän, koska selvitettävät tapaukset voivat kestää useita vuosia ja tästä syystä vaihtelua esiintyy myös siinä, mille vuodelle rahamääräinen tulos tilastoituu.⁸⁹

2.2 Ulosottotoimen rakenneuudistus

Ulosottotoimen rakenneuudistushanke eli URA on laaja ja se tullaan toteuttamaan vaiheittain. Rakenneuudistus vaatii muutoksia myös lainsäädäntöön, mikä koskee eniten ulosottokaarta⁹⁰. Oikeusministeriö antoi Valtakunnanvoudinvirastolle toimeksiannon valmistella ulosottotoimen rakenneuudistusta taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi vaarantamatta kuitenkaan asianosaisten oikeusturvaa. Kyseinen toimeksianto perustuu vuonna 2014 asetettuihin tulostavoitteisiin laatia eri kehittämiskohteista toteuttamissuunnitelma ja Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan vuosille 2013–2025⁹¹. Oikeudenhoidon uudistamisohjelman mukaan ulosottolaitoksen tavoitetilana on olla organisoitu asianmukaisen oikeudenhoidon, taloudellisuuden ja tuottavuuden, täytäntöönpanon tehokkuuden sekä hyvän palvelukyvyn vaatimusten mukaisesti⁹². Seuraavaksi tuon esille tulevia muutoksia, jotka näen olennaiseksi myös tutkielman kannalta. Säännöskohtaisia muutoksia, jotka koskevat ulosoton tietojärjestelmää, tarkastellaan sen pykälän kohdalla, mitä muutos koskee. Laki ulosottokaaren

⁸⁶ Tähän tilastoidaan käsitelty velallinen, jonka osalta täytäntöönpanotoimet on tehty siihen saakka, että täytäntöönpano odottaa joko valituksen käsittelyä tai omaisuuden realisointia, vireilläolo päättyy velan maksuun tai esteen toteamiseen, tai velallinen siirretään takaisin normaaliperintään tehtyjen selvitysten jälkeen (Valtakunnanvoudinvirasto 2019, s. 50).

⁸⁷ Valtakunnanvoudinvirasto 2019, s. 50.

⁸⁸ Oikeusministeriö 2016, s. 5.

⁸⁹ Valtakunnanvoudinvirasto 2019, s. 52–53.

⁹⁰ Valtakunnanvoudinvirasto 2014, s. 1,7.

⁹¹ Oikeudenhoidon uudistamisohjelma on laadittu pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi ja oikeusturvan laadun parantamiseksi oikeusturvaohjelman aiempien toimenpidesuunnitelmien pohjalta. Valtioneuvoston kehyspäättöksessä vuosille 2013–2016 oikeusministeriön edellytettiin valmistelevan 6 miljoonan euron sopeuttamisohjelma. Oikeusministeriö asetti 1.6.2012 neuvottelukunnan valmistelemaan ehdotukset kehyspäättöksen edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi sekä pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi. Yhteisvalmistelulla pyrittiin varmistamaan se, etteivät säästötavoitteet vaaranna oikeusturvataavoitteita. (Oikeusministeriö 2013a, s. 5.)

⁹² Valtakunnanvoudinvirasto 2017b, s. 3.

muuttamisesta (778/2019) tulee voimaan 1.12.2020. Kaksiportainen ulosotto-organisaatio muuttuu yhdeksi virastoksi. Nykyisen keskushallinnon operatiivisen johdon ja ohjauksen tehtävät siirretään perustettavaan uuteen virastoon. Uusi oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva valtakunnallinen virasto on Ulosottolaitos, joka muodostuu Valtakunnanvoudinvirastosta ja 22 ulosottovirastosta. Oikeusministeriö vastaa edelleen ulosottotoimen säädösvalmistelusta, taloussuunnittelusta ja strategisesta suunnittelusta. Lainkäyttöorganisaation hallintoa hoitaa Ulosottolaitoksen keskushallinto, jolle Valtakunnanvoudinvirastolle kuuluvat operatiivisen johdon ja ohjauksen tehtävät siirretään. Ulosottolaitoksen keskushallintoa johtaa valtakunnanvouti ja apulaisvaltakunnanvouti. (UK 11–12a § (778/2019).)⁹³

Ulosottomenettelyn osalta täytäntöönpanomenettely jaetaan alueelliseen laajaan täytäntöönpanoon sekä valtakunnalliseen perustäytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon (UK 2a–2b § (778/2019))⁹⁴. Erityistäytäntöönpanossa käsitellään nykyisessä erikoisperinnässä käsiteltäviä velallisia ja asioita. Erityistäytäntöönpanon perintämenettelyt vastaavat nykyistä erikoisperintää ja toimivan viranomaisyhteistyön ylläpitäminen tulee olemaan tärkeä osa-alue erityistäytäntöönpanossa.⁹⁵ Lausuntopyynnössä, joka on osoitettu ulosottovirastoille, ulosoton henkilöstöjärjestöille sekä Ahvenanmaan maakuntavoudinvirastolle, on mainittu, että erikoisperinnän tehtäviin ja henkilövahvuuteen ei ole suunnitteilla muutosta⁹⁶.

Muutoksia on tulossa myös virkanimikkeisiin, jolloin kihlakunnanvoutien ja Ahvenanmaan maakunnanvoudin alaisina toimii ulosottoylitarkastajat ja ulosottotarkastajat. Nykyisistä kihlakunnanulosottomiehistä tulee ulosottoylitarkastajia, koskien myös Ahvenanmaan maakunnanulosottomiehiä. Ulosottotarkastajat käsittelevät perustäytäntöönpanon ulosottoasioita, mikä tulee olemaan uusi ulosottomiehen aseman omaava henkilöstöryhmä. Ulosottomiehen toimivaltuuksin toimii valtakunnanvouti, apulaisvaltakunnanvouti, johtavat kihlakunnanvoudit, kihlakunnanvoudit, maakunnanvouti sekä heidän alaisinaan ulosottoylitarkastajat ja ulosottotarkastajat. Kihlakunnanvouti saa tarvittaessa määrätä myös muulle alaiselleen virkamiehelle ulosottoylitarkastajalle tai ulosottotarkastajalle kuuluvia täytäntöönpanotehtäviä. ”Tällöin virkamieheen sovelletaan, mitä ulosottoylitarkastajasta tai ulosottotarkastajasta säädetään”. Ulosottolaitoksen keskushallinnossa on johtavia hallintovouteja ja

⁹³ HE 71/2018, s. 21.

⁹⁴ Perustäytäntöönpanosta ja laajasta täytäntöönpanosta katso lisää HE 71/2018, alkaen s. 21.

⁹⁵ HE 71/2018 vp, s. 21; Valtakunnanvoudinvirasto 2017a, s. 18, 20, 23.

⁹⁶ Valtakunnanvoudinvirasto 2016a.

hallintovouteja esimies- ja asiantuntijatehtävissä.⁹⁷ (UK 7–8 §; UK 12 a § (778/2019).) Ulosottomiesten asema itsenäisenä lainkäyttöviranomaisena ei tule muuttumaan⁹⁸.

2.3 Poliisi ja talousrikollisuus

Poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta vastaa sisäministeriö. Laissa poliisin hallinnosta (110/1992) säädetään poliisihallinnon lisäksi poliisiyksiköistä. Poliisihallitus on sisäministeriön alainen keskushallintoviranomainen, jonka alaisia valtakunnallisia yksiköitä ovat keskusrikospoliisi ja poliisiammattikorkeakoulu. Paikallishallintoviranomaisena poliisilaitos on poliisihallituksen alainen. Poliisihallitus toimii muiden kuin suojelupoliisin osalta poliisin yliohtona. (Laki poliisin hallinnosta 1 §.)

Poliisin tulee kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia sekä edistää näiden toteutumista toimivaltuuksia käyttäessään. Suhteellisuusperiaatteen mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia muun muassa suhteessa tehtävän tärkeyteen, kiireellisyyteen ja tavoiteltavaan päämäärään. Vähimmän haitan periaatteen mukaan poliisin toimenpiteillä ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Tarkoitussidonnaisuuden periaate antaa poliisin käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen. Tämän lisäksi poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. (PolL 1:2–6 §.) Julkisen vallan käyttö edellyttää sen perustumista lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. (PL 2.3.) Poliisilaki määrittelee poliisille kuuluvat tehtävät, joihin kuuluu rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii yhteistyössä viranomaisten kanssa turvallisuuden ylläpitämiseksi. (PolL 1:1.1 §.)

Rikospoliisit tekevät rikostutkintaa ja rikosten ennalta ehkäisevää työtä kaikilla paikkakunnilla poliisilaitoksen alueella. Rikospoliisit työskentelevät rikostorjunnassa, johon talousrikostutkintakin kuuluu.⁹⁹ Lisäksi tutkielmaan liittyvä poliisille kuuluva tehtävä on liiketoimintakieltoasian tutkinta sekä kiellon noudattamisen valvonta. Liiketoimintakieltolaki sisältää säännöksen edellä mainittuihin poliisin tehtäviin. Lain 1 §:n (1220/1997) mukaan liiketoimintakieltoon voidaan määrätä sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estämiseksi sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi. Näin ollen poliisille kuuluu ennen liiketoimintakieltoon määräämistä tällaisen asian tutkinta

⁹⁷ HE 71/2018 vp, s. 27, 88.

⁹⁸ HE 71/2018 vp, s. 1.

⁹⁹ Poliisi 2018: Rikostorjunta.

ja kiellon määräämisen jälkeen kiellon noudattamisen valvonta. Poliisi valvoo, ettei liiketoimintakieltolain 4 §:n (1220/1997) liiketoimintakiellon sisältöä rikota. Pykälässä luetteloidaan muun muassa sellaiset toimet, joita liiketoimintakieltoon määrätty ei saa harjoittaa.

Talousrikollisuutta voidaan harmaan talouden tavoin määritellä monella eri tavalla. Talousrikollisuus koskee usein väärinkäytöksiä, joiden tekijät tavoittelevat merkittävää taloudellista hyötyä joko yritystoiminnassa tai muissa yhteisöissä¹⁰⁰. Talousrikoksella tarkoitetaan julkishallintoa, yritystä tai muuta yhteisöä hyväksi käyttäen tai niiden toiminnan yhteydessä tapahtuvaa, huomattavaa välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää laiminlyöntiä tai rangaistavaa tekoa¹⁰¹. Edellä mainittu laiminlyönti tai teko tarkoittaa joko tosiasiallista tai sellaiseksi naamioitua yritystoimintaa. Yrityksen tai yhteisön pelkkä nimen käyttö, ilman hyödyn tavoittelua, ei kuitenkaan ole talousrikos. Talousrikokseen voi syyllistyä laiminlyömällä lakisääteisiä, taloudellisia tai muita velvoitteita, kuten veroja tai työturvallisuusmääräyksiä. Merkittävä taloudellinen hyöty tarkoittaa rahamäärää, jonka perusteella rikostyyppiä pidetään yleensä törkeänä.¹⁰²

Talousrikoksia ovat kirjanpito-, vero-, arvopaperimarkkina- tai velallisen rikokset ja osa ympäristö- ja virkarikoksista, joista verorikokset ovat yleisimpiä talousrikoksia. Vuonna 2017 verorikoksia oli 55 prosenttia talousrikoksista, joista huomattavan verorikollisuuden ryhmän muodostavat tupakan ja alkoholin salakuljetukseen liittyvät verorikokset, kun taas uuden verorikosten ryhmän muodostaa idänkauppaan liittyvä verorikollisuus. Yhteiskunnan taloudellinen tilanne vaikuttaa talousrikoksien määrään ja taantumassa talousrikoksien määrät kasvavat.¹⁰³ Talousrikollisuutta ja harmaata taloutta voidaan torjua viranomaisten valvontatoimilla, lainsäädäntömuutoksilla ja ennalta estävillä toimenpiteillä. Toimenpiteet kohdistuvat yritystoiminnassa tapahtuvaan harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen. Tavoitteena on erilaisien hankkeiden kautta parantaa yritysten mahdollisuuksia terveen kilpailuun sekä helpottaa yritysten julkisten velvoitteiden hoitamista.¹⁰⁴

2.4 Verohallinto ja harmaa talous

Verohallinto, joka on verotusta varten, toimii valtiovarainministeriön alaisena ja sen virka-alueena on koko maa (verohallintolaki 1 §). Verohallintolain 2 § määrittelee Verohallinnon tehtävät. Verohallinnon päätehtävinä ovat verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto,

¹⁰⁰ Muttilainen - Kankaanranta 2010, s. 148.

¹⁰¹ Verohallinto 2011: Harmaa talous, s. 10.

¹⁰² Muttilainen - Kankaanranta 2010, s. 148.

¹⁰³ Sisäministeriö 2018: Yleisin talousrikos on veropetos.

¹⁰⁴ Valtioneuvosto 2016.

perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvallvonta sen mukaan kuin erikseen säädetään. Suomen perustuslakiin sisältyy oikeusvaltioperiaate. Verohallinnon toimien on oltava oikeusvaltioperiaatteen mukaisia¹⁰⁵. Kaiken julkisen toiminnan tulee perustua lakiin (PL 2.3 §). Lainalaisuusperiaate eli legaliteettiperiaate edellyttää lakiperustaa julkisen vallan käyttämiselle¹⁰⁶. Verotus kuuluu julkisen vallan ydinalueeseen. Verohallinnon tekemien verotuspäätösten on perustuttava lakiin. Legaliteettiperiaate edellyttää verotuksen perustumisesta lakiin sekä kieltoa soveltaa verolain säännöksiä analogisesti tai muutoin vapaasti verotukseen.¹⁰⁷ Laissa verotusmenettelystä säädetään verotusmenettelystä ja muutoksenhausta verotukseen. Verohallinnon on lisäksi edistettävä yhdenmukaista ja oikeaa verotusta sekä kehitettävä Verohallinnon palvelukykyä (Verohallintolaki 2.2 §). Verohallinnon on PL 22 §:n nojalla turvattava toiminnassaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Verohallinnossa on operatiivisen tarkastustoiminnan lisäksi harmaan talouden selvitysyksikkö, joka tutkii harmaata taloutta ja sen vaikutuksia. Selvitysyksikkö edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Selvitysyksikkö laatii lisäksi ilmiöselvityksiä edellä mainittujen tehtäviensä tueksi. Ilmiöselvityksessä kuvataan harmaan talouden ilmiöitä, torjuntaa ja vaikutuksia yksilöimättä organisaatiota tai organisaatiohenkilöä. (Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 1 §, 3 §.)

Harmaa talous voidaan määritellä monella eri tapaa. Laissa harmaan talouden selvitysyksiköstä määritellään harmaa talous koskemaan organisaation¹⁰⁸ sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään. Lakisääteinen velvoite koskee veroja ja lakisääteisiä eläke-, tapaturma- tai työttömyysmaksuja. Tällaista toimintaa on lisäksi tullin perimien maksujen suorittamisen välttäminen tai perusteettoman palautuksen saaminen. (Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä 2.1 §:n 1 ja 3 kohta.) Verohallinnon mukaan harmaa talous on laissa määritelty tarkoituksella koskemaan yritystoimintaan liittyvää harmaata taloutta. Harmaa talous käsitetään yleensä laajempänä ilmiönä, sisältäen edellä mainitun lisäksi luonnollisen henkilön toimet verojen välttämiseksi.¹⁰⁹

Kansantaloudessa harmaa talous määritellään koskemaan tuotannollista toimintaa, joka ei ole mukana kansantalouden tilinpidossa ja jää pois bruttokansantuotelaskelmista. Puolestaan fiskaalisella harmaalla taloudella tarkoitetaan sinänsä laillista taloudellista toimintaa, joka tapahtuu joko

¹⁰⁵ Äimä 2017, s. 42.

¹⁰⁶ Mäenpää 2017, s. 136.

¹⁰⁷ Äimä 2017, s. 42. Ks. myös KHO 2014:61 ja Hultqvist 1995, s. 127.

¹⁰⁸ Organisaation määritelmä koskee yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä mainittuja rekisteröitäviä yksiköitä (Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä 1 §:n 1 kohta).

¹⁰⁹ Verohallinto 2011: Harmaan talouden määritelmä.

viranomaisilta salassa tai jonka tulo salataan siitä menevien verojen ja maksujen välttämiseksi. Laiton talous on käsitteenä erotettava harmaasta taloudesta. Laittomalla taloudella tarkoitetaan rikollisen toiminnan tuottamaa taloudellista lisäarvoa, jollaiseksi esimerkiksi huumausaineiden ja dopingaineiden laiton kauppa luokitellaan.¹¹⁰

Harmaan talouden torjunnassa Verohallinto on merkittävä toimija ja harmaa talous onkin yksi Verohallinnon tärkeimmistä painopistealueista. Harmaata taloutta torjutaan Verohallinnossa muun muassa verotarkastuksilla, erilaisilla kampanjoilla ja hankkeilla sekä verotuksen yhteydessä tehtävällä ohjauksella ja valvonnalla. Torjuntaa on tehostettu sellaisilla toimialoilla, joihin on todettu liittyvän suuria veroriskejä ja tehostamista on kehitetty eri toimialoille tehdyillä erityisillä valvontamenetelyillä. Sidosryhmäyhteistyöllä on myös tärkeä merkitys varojen ja maksujen turvaamisessa. Näiden lisäksi on kehitetty uutta lainsäädäntöä, jonka avulla pyritään puuttumaan toimialan häiriöihin.¹¹¹

2.5 Viranomaisyhteistyö

Erikoisperinnän tärkeä osa-alue on toimivan viranomaisyhteistyön ylläpitäminen muun muassa poliisin ja Verohallinnon kanssa. Viranomaisyhteistyö ja viranomaisten välinen tietojen vaihto on harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa ensiarvoisen tärkeää. Erikoisperinnän laajentumisen myötä viranomaisyhteistyö on saatu järjestettyä säännölliseksi ja organisoiduksi.¹¹² Jokaisella erikoisperintäalueella on nimettyjä yhteyshenkilöitä, jotka vastaavat yhteyshenkilöille osoitetun alueen viranomaisyhteistyöstä. Näin toteutettuna helpotetaan yhteydenpitoa ja yhteistyön tuloksellisuuden paranemista.

Viranomaisten yhteistyön tarve harmaan talouden torjunnassa kohdistuu laajaan viranomaisjoukkoon. Koska harmaata taloutta esiintyy monenlaisen yritystoiminnan yhteydessä, on siihen puuttuminen ja sen paljastaminen useiden eri viranomaisten hallussa olevien tietojen ja asiantuntemuksen hyödyntämistä. Sekä torjunnan vaikuttavuutta että rikoshyödyn takaisinsaantia voidaan usein tehostaa hallinnollisia ja rikosoikeudellisia keinoja yhdistämällä.¹¹³

Käytännön viranomaisyhteistyö harmaan talouden torjunnassa on perustunut valtioneuvoston periaatepäätöksiin koskien muun muassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämistä, tietojenvaihtosäännöksiä sekä viranomaisten operatiivisen tason yhteistoiminnan järjestämistä erilaisissa

¹¹⁰ Verohallinto 2011: Harmaan talouden määritelmä.

¹¹¹ Verohallinto 2016: Harmaan talouden torjunta.

¹¹² Valtakunnanvoudinvirasto 2016b, s. 9.

¹¹³ HE 163/2010 vp, s. 3.

hankkeissa ja yksittäisten tapausten selvittämisessä. Periaatepäätöksiin liittyvissä torjuntaohjelmissa keskeistä on ollut viranomaisten väliseen toimintaan ja tiedonvaihtoon liittyvän yhteistyön kehittäminen. Ohjelmien alkuvaiheessa pääpaino oli viranomaisyhteistyötä rajoittavien salassapitosäännösten muuttamisessa. Sittemmin tarvetta on ollut aktiivisempien yhteistoimintamuotojen kehittämisessä.¹¹⁴

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmien tavoitteiden toteuttamisen myötä viranomaisyhteistyötä on toteutettu muun muassa erilaisien hankkeiden muodossa. Toimenpideohjelmassa vuosille 2016–2020 oikeusministeriö asetti hankkeen toteuttamista varten työryhmän, jossa edustettuina ovat ulosotto-, esitutkinta-, syyttäjä- ja veroviranomaiset. Hankkeen tarkoitus on tehostaa rikoksella saadun hyödyn jäljittämistä, turvaamista ja poisottamista. Selvitystyönsä perusteella työryhmä tuottaa aiheesta materiaalin, jonka avulla eri viranomaistahot pystyvät ohjaamaan toimintaansa tämän mukaisesti. Materiaalia käytetään muun muassa viranomaistahoille järjestettävissä koulutuksissa.¹¹⁵

Viranomaisyhteistyö ja tiedon vaihto Verohallinnon ja muiden viranomaisten välillä varmistaa kokonaiskuvaa harmaan talouden eri ilmiöiden tunnistamisesta, torjumisesta ja valvonnassa¹¹⁶. Kohdennettua yhteistyötä harmaan talouden torjunnassa tehdään operatiivisella tasolla Verohallinnon, poliisin ja ulosoton edustajista koostuvissa rikoshyödyn jäljittämissyryhmissä sekä paikallistasolla yksittäisten tapausten selvittämisen yhteydessä. Viranomaiset voivat sopia yhteisistä valvontakohteista ja niihin kohdistettavista toimenpiteistä. Viranomaisia koskevia tietojenvaihtosäännöksiä käytetään hyväksi yksittäisten tapausten selvittämisessä.¹¹⁷

Poliisi keskeisenä turvallisuusviranomaisena tarvitsee lukuisien tehtäviensä suorittamisessa muiden viranomaisien hallussa tai saatavilla olevia tietoja. Poliisilla on niin monenlaisia tehtäviä varsinkin rikosten torjunnassa, että käytännössä on mahdotonta etukäteen yksilöidä tietojen tarve kultakin viranomaistaholta, voidakseen täyttää yhteiskunnalliset velvoitteensa. Poliisin koko rikostorjunta perustuukin tiedon keräämiseen ja analysointiin. Myös järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tiedon vaihto on erittäin tärkeää.¹¹⁸

¹¹⁴ HE 163/2010 vp, s. 3.

¹¹⁵ Sisäministeriö 2016, s. 31.

¹¹⁶ Verohallinto 2019: Valtiovarainministeriö: Verotus.

¹¹⁷ HE 163/2010 vp, s. 3–4.

¹¹⁸ HE 57/1994 vp, s. 66.

3 JULKISUUSLAIN MERKITYS TIEDON LUOVUTTAMISELLE

Ulosottolaitos tuottaa vuosittain laajan määrän informaatiota. Ulosottolaitoksen hallussa oleva informaatio koskee miljoonia eläviä ja kuolleita ihmisiä sekä toimivia että lakanneita yhteisöjä hakijoina ja vastaajina. Ulosottoasiaan liittyy erinäisiä hakemusasiakirjoja, ulosottomiehen päätöksiä, pöytäkirjoja, ulosottorekisterimerkintöjä sekä tilitys- ja estetodistuksia. Ulosoton asiakirjat koskevat muun muassa lainkäyttöraatkaisuja, joita ovat esimerkiksi ulosottoperuste¹¹⁹, ulosmittauspäätös, kertyneiden varojen kohdentaminen, omaisuusselvitykset sekä muu taustamateriaali.¹²⁰

Julkisuuslaissa säädetään viranomaisten asiakirjojen ja muiden tietoaineistojen julkisuudesta ja salassapidosta. Julkisuuslaki muodostaakin perustan viranomaisten väliselle tiedon vaihdon sääntelylle. Julkisuuslaki on yleislaki ja julkisuuslakiin nähden ulosottokaari on erityislaki, jolloin ulosottokaari syrjäyttää julkisuuslain, mutta vain siltä osin, kuin se selvästi poikkeaa julkisuuslaista. Julkisuuslakia voidaan näin ollen yleensä soveltaa, siitä poikkeavaa säännöstä täydentävästi. Esimerkiksi erityisen salassapitoperusteen osalta sovelletaan muun muassa asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden sisällön määritteleviä JulkL 22–23 §:n säännöksiä samoin kuin salassapidosta poikkeamista ja sen lakkaamista koskevia JulkL 26–32 §:n säännöksiä. Julkisuuslakiin sisältyy myös suoraan julkisuusperusoikeuteen perustuvia säännöksiä. Tällainen säännös on PL 12.2 §, josta ei voi erityissäännöksellä poiketa ainakaan julkisuutta rajoittavaan suuntaan. PL 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei asiakirjojen tai muiden tallenteiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Erityissäännöksellä ei myöskään voi esimerkiksi poiketa JulkL 9 §:stä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Julkisuuslain säännöstä ei sovelleta siltä osin kuin erityissäännös järjestää tyhjentävästi jonkin asian.¹²¹

Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat asiakirjat ja tieto. Asiakirja määritellään tallennetuksi tiedoksi. Suulliseksi ja muuksi ei tallennetuksi tiedoksi määritellään puolestaan tiedottaminen ja vaitiolovelvollisuus.¹²² Asiakirjana pidetään kirjallisia ja kuvallisia esityksiä, digitaalisia tallenteita sekä tietojärjestelmiä (JulkL 5.1 §). Tiedottaminen koskee viranomaisen lakisääteistä velvollisuutta edistää toimintansa avoimuutta tiedottamalla toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden oikeuksista

¹¹⁹ Ks. Tarkemmin UK 1:1 §.

¹²⁰ Linna - Leppänen 2014, s. 527.

¹²¹ Mäenpää 2016, s. 43–44.

¹²² Mäenpää 2016, s. 71.

ja velvollisuuksista (JulkL 20 § ja Hallintolaki (434/2003) 7.2 §). Vaitiolo velvollisuus koskee muun muassa viranomaisen palveluksessa olevaa henkilöä, joka ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoja (JulkL 23.1 §). Tiedon luovuttaminen toiselle viranomaiselle tiedonvaihotosäännösten nojalla tapahtuu tallennetun tiedon eli asiakirjan puitteissa, tietoa voidaan luovuttaa myös suullisesti. Vaitiolo velvollisuus puolestaan rajoittaa tiedon luovuttamista.

Seuraavissa alaluvuissa perehdytään asiakirjan käsitteeseen ja siihen, milloin asiakirja katsotaan viranomaisen asiakirjaksi ja milloin asiakirjaan sovelletaan julkisuuslain säännöksiä. Lisäksi perehdytään asiakirjajulkisuuden kautta viranomaisjulkisuuteen eli tiedon luovuttamiseen toiselle viranomaiselle sekä siihen, minkälaista tietoa asiakirjasalaisuus ja vaitiolo velvollisuus sekä hyväksikäyttökielto koskevat ulosoton näkökulmasta.

3.1 Viranomaisen asiakirjat

Asiakirja määritellään tallennetuksi tiedoksi¹²³. Asiakirjana pidetään kirjallisia ja kuvallisia esityksiä, digitaalisia tallenteita sekä tietojärjestelmiä. Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjaksi katsotaan viranomaisen hallussa oleva asiakirja, jonka viranomainen on laatinut, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtävään kuuluvassa asiassa sekä viranomaiselle sen toimeksiannosta laadittuna. (JulkL 5 §).

Viranomaisen hallussa olevan asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, ellei asiasta toisin säädetä. Pyydettyä viranomaiselta asiakirjaa, tulee pyyntö aina yksilöidä riittävän tarkasti, jotta tiedetään mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Pyydettyä tietoa viranomaisen asiakirjasta, tiedon pyytäjän ei välttämättä tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen joko sen vuoksi, että viranomainen joutuu käyttämään harkintavaltaa tai selvittämään pyytäjän oikeutta saada kyseinen tieto. Pyyntöä koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnöstä. Kuitenkin, jos esimerkiksi pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai asiakirja sisältää salassa pidettäviä osia tai vaatii suuremman työmäärän, tulee asia ratkaista ja tieto julkisesta asiakirjasta antaa viimeistään kuukauden kuluttua pyynnöstä. Jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, tulee hänen ilmoittaa pyytäjälle lisäksi kieltäytymisen syy. (JulkL 13–14 §.)

Tiedon luovuttaminen toiselle viranomaiselle voi tapahtua joko ulosottokaaren säännöksiin mukaan tai julkisuuslain mukaan. Jollei ulosottokaarella ole säännöstä siitä, millä tapaa viranomainen tietoja

¹²³ Mäenpää 2016, s. 71.

luovuttaa, annetaan tiedot JulkL 16 §:ssä säädettyjen tapojen mukaan joko suullisesti, annetaan asiakirja nähtäväksi ja kopioitavaksi tai annetaan siitä kopio tai tuloste¹²⁴. Tästä voidaan päätellä, että luovuttaa ulosottomies tietoja joko suullisesti, antaa asiakirjan nähtäväksi ja kopioitavaksi tai antaa siitä kopion tai tulosteen, saa tietoja antaa vain tiedonvaihdon säännöksiä rajoissa. Tiedonvaihdon säännöksistä ei voida poiketa, vaikka tietoja annettaisiin esimerkiksi suullisesti.

PL 12.2 §:n mukaan julkisuus koskee kaikkia ”viranomaisen hallussa” olevia asiakirjoja. Säännöksen määrittelytavan mukaan asiakirjan julkisuuteen ei vaikuta se, onko asiakirja viranomaisen laatima vai sille toimitettu. Asiakirjan tulee olla viranomaisen hallussa ja määräysvallassa.¹²⁵ Osa viranomaisella tai viranomaisen tiloissa olevista asiakirjoista ei ole tarkoitettu viranomaisen käytettäväksi tai ei liity asiallisesti viranomaisen toimintaan ja tehtäviin. Tämän lisäksi viranomaisella oleva asiakirja voi kuulua toisten viranomaisten tai yksityisten määräämisvaltaan. Jos asiakirjan omistusoikeus tai mahdollinen tekijänoikeus kuuluvat toiselle, on asiakirja silti julkisuuslain tarkoittamalla tavalla viranomaisen hallussa oleva asiakirja. Yksityisoikeudelliset oikeudet eivät sellaisenaan vaikuta julkisuuslain soveltamiseen. Nämä voivat kuitenkin rajoittaa mahdollisuuksia käyttää asiakirjaa tai siinä olevaa tietoa hyväksi.¹²⁶ Lähtökohtaisesti erikoisperinnässä olevat asiakirjat ovat ulosottomiehen hallussa ja määräysvallassa.

Kaikkiin asiakirjoihin ei sovelleta julkisuuslain säännöksiä. Julkisuuslakia ei sovelleta viranomaisen *sisäisen työskentelyn asiakirjoihin*, jotka liittyvät pelkästään tai ensisijaisesti viranomaisen sisäiseen toimintaan. Julkisuuslaki ei myöskään sovelleta sellaisiin asiakirjoihin, jotka ovat viranomaisen hallussa, mutta joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina eli niin sanotut *ei-asiakirjat*. (JulkL 5.3 §.)¹²⁷ Sisäisellä työskentelyllä tarkoitetaan viranomaisen toimintaa, joka luo puitteita ja perustaa viranomaisen päätöksenteolle sekä tehtäviä toteuttavalle toiminnalle¹²⁸. Viranomaisen asiakirjana ei pidetä muun muassa yksityiskirjeitä, alustavia luonnoksia ja muistiinpanoja, eikä sisäiseen käyttöön hankittuja asiakirjoja. Ei-asiakirjoista tarkemmin mainittakoon virkamiehen tai viranomaisen toimeksiantosta laaditut muistiinpanot ja luonnokset, jotka katsotaan ei-asiakirjoiksi silloin, kun ne ovat keskeneneräisiä tai muuten luonnosmaisia asiakirjoja. Vaikka edellä mainittuja asiakirjoja ei pidetä

¹²⁴ Linna - Leppänen 2014, s. 529.

¹²⁵ Mäenpää 2016, s.70.

¹²⁶ Mäenpää 2016, s.70–71.

¹²⁷ Mäenpää 2016, s. 79.

¹²⁸ Mäenpää 2016, s. 83.

viranomaisen asiakirjoina, koskee JulkL 24 §:n salassapitovelvollisuus muistiinpanoja, luonnoksia ja yksityisen lukuun viranomaiselle annettuja asiakirjoja. (JulkL 5.3 § ja 5.5 §).¹²⁹

Julkisuuslainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävien asiakirjojen kohdalla tiedonsaannin rajoitus tulee sovellettavaksi¹³⁰. Oman näkemykseni mukaan julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä asiakirjoja voidaan luovuttaa toiselle viranomaiselle, jos asiakirja sisältää sellaista tietoa, mitä toisella viranomaisella on oikeus lain mukaan saada ja viranomainen tarvitsee sitä tehtävänsä hoitamiseksi eikä ulosottoaari rajoita tiedon luovuttamista. On kuitenkin todella harvinaista, että tällaisia tietoja olisi tarpeen luovuttaa.

3.2 Asiakirjajulkisuus

Julkisyhteisöjen eli muun muassa ulosottolaitoksen tulee noudattaa toiminnassaan julkisuusperiaatetta. Perustuslain säännöksen lisäksi julkisuusperiaatteesta säädetään myös julkisuuslaissa, jonka 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. JulkL 3 §:n säännöksen mukaan julkisuuslain tarkoitus on toteuttaa avoimuutta ja tämentää julkisuussäätelyn tarkoitusta. Asiakirjajulkisuus voidaan toteuttaa niin, että asiakirja itsessään voi olla julkinen, siitä annettava tieto voi olla julkinen tai julkisuus voidaan toteuttaa erikseen valmistettavalla ”julkisasiakirjalla”.¹³¹

Asiakirjajulkisuutta voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, kehen nähden tietty asiakirja on julkinen. Linna ja Leppänen ovat ryhmitelleet julkisuuden ulosottoasiakirjan kohdalla a) yleisöjulkiseen b) asianosaisjulkiseen ja c) viranomaisjulkiseen. Viranomaisjulkisuuden käsite, jota tutkielmasani käytän, on Linnan ja Leppäsen luoma käsite. Mielestäni käsite on hyvä ja voisi vakiintua käytössä. Ulosottoasiassa yleisöjulkisuus on suppeampaa kuin viranomaisjulkisuus tai asianosaisjulkisuus.¹³²

Yleisöjulkisuuden kohdalla kuka tahansa on oikeutettu saamaan tietoa viranomaisen asiakirjasta¹³³. PL 12.2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tämä onkin yleisöjulkisuuden pääperiaate, josta säädetään myös JulkL 9 §:ssä. Ulosottoasian yleisöjulkisuus toteutetaan joko todistuksella ulosottorekisteristä, johon tietojärjestelmä kerää tietyt laissa julkiseksi

¹²⁹ Mäenpää 2016, s. 79–80.

¹³⁰ HE 30/1998 vp, s. 58.

¹³¹ Linna - Leppänen 2014, s. 529.

¹³² Linna - Leppänen 2014, s. 528–529.

¹³³ Husa - Pohjolainen 2014, s. 259.

säädetyt tiedot, tai muilta osin itse asiakirjan julkisuutena¹³⁴. Tällainen julkinen asiakirja voi olla esimerkiksi kiinteistön realisointia koskeva myyntiesite. Ulosoton yleisöjulkisuus on suppeampaa kuin viranomaisjulkisuus tai asianosaisjulkisuus sen vuoksi, että se rajoittuu todistukseen ulosottorekisteristä sekä ulosoton julkisiin asiakirjoihin.

Asianosaisjulkisuuden mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto asiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa asianosaisen asian käsittelyyn (JulkL 11.1 §). Asianosaisjulkisuus koskee hallintomenettelyä ja oikeudenkäynnin asianosaista, jolla on oikeus saada tieto myös muun kuin julkisen asiakirjan sisällöstä.¹³⁵ Vaikka ulosotto ei ole hallintomenettelyä¹³⁶, asianosaisjulkisuus koskee myös ulosoton asianosaista¹³⁷. UK 1:34 §:ssä säädetään asianosaiselle annettavasta tulosteesta. Pykälässä säädetään myös siitä, että se ei vaikuta asianosaisen oikeuteen saada tietoja julkisuuslain nojalla.

Viranomaisjulkisuudella tarkoitetaan viranomaisten välistä tietojen vaihtoa¹³⁸. Tutkielma keskittyy viranomaisjulkisuuteen ja tämän vuoksi muuta asiakirjajulkisuutta käsitellään vain vertailun vuoksi. Viranomaisjulkisuutta toteutetaan tavallisesti tietojen antamisella¹³⁹. Viranomaisjulkisuus toteutuu silloin, kun toiselle viranomaiselle annetaan tietoja UK 1:33 § ja UK 3:70–71 §:n perusteella siinä tarkoitettua tarkoitusta varten.

Linna ja Leppänen ovat tehneet säännöskartan ulosottoasiakirjan julkisuudesta. Asiakirjajulkisuus määräytyy eri tavalla yleisö-, viranomais- ja asianosaisjulkisuudessa, tämän lisäksi siihen vaikuttaa se, onko kyseessä ulosottorekisteriin¹⁴⁰ talletettu tieto vai muu asiakirja. Ulosottorekisteri sisältää sekä yleisöjulkista että salassa pidettävää tietoa. Ulosottorekisteriä tarkastellaan luvussa neljä. Muulla asiakirjalla tarkoitetaan muita kuin ulosottorekisteriin tallennettuja tietoja. Muun asiakirjan julkisuus määräytyy julkisuuslain mukaisesti¹⁴¹.

¹³⁴ Linna - Leppänen 2014, s. 529.

¹³⁵ Mäenpää 2016, s. 158.

¹³⁶ Hallintomenettelystä säädetään hallintolaissa. Hallintolain 4 §:n mukaan hallintolakia ei sovelleta ulosottoon.

¹³⁷ HE 216/2001 vp, s. 62.

¹³⁸ Linna - Leppänen 2014, s. 529.

¹³⁹ Linna - Leppänen 2014, s. 529.

¹⁴⁰ Ulosottorekisteri kuuluu ulosoton tietojärjestelmään ja sitä pidetään ja käytetään ulosottoviranomaisille kuuluvien tehtävien suorittamista varten (UK 1:24 § (778/2019)).

¹⁴¹ Linna - Leppänen 2014, s. 538.

Yleisöjulkisuus	
ulosottorekisteri	UK 1:31 (ja 32 luottotiedot)
muu asiakirja	JulKL 24.1 §:n 23 kohta
Viranomaisjulkisuus	
ulosottorekisteri	UK 1:33, 3:70 ja 71
muu asiakirja	UK 3:70 ja 71
Asianosaisjulkisuus	
ulosottorekisteri ja muu asiakirja	JulKL 11 § (ja UK 1:34.1)

Taulukko 1: Säännöskartta ulosottoasiakirjan julkisuudesta (Linna - Leppänen 2014, s. 530)

UK 1:33 §:ssä säädetään viranomaisten välisestä tiedon luovuttamisesta. Säännöksen mukainen suppeampi tiedonsaantioikeus koskee kaikkia viranomaisia, kun taas laajempi tiedonsaantioikeus koskee poliisia ja veroviranomaista. Edellytys tietojen luovuttamiseen täyttyy, jos tietoja luovutetaan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Säännöstä tarkastellaan luvussa 4.3. UK 3:70 § koskee tutkielman kannalta poliisin kahta erilaista tehtävänjakoa. Toisaalta pykälä koskee esitutkintaviranomaista, jolle tietoa voidaan luovuttaa muun muassa rikoksen esitutkintaa varten sekä poliisia, jolle tietoa voidaan luovuttaa liiketoimintakiellon valvontaa varten. UK 3:71 § puolestaan koskee tutkielman kannalta veroviranomaista. Säännöksen mukaan tietoa voidaan luovuttaa verotusta koskevan asian käsittelyä varten. Ulosottorekisterin osalta säännöstä tarkastellaan luvussa 4.3 ja muun asiakirjan osalta säännöksiin perehdytään luvussa 5.1. Säännöskartassa tutkielman kannalta olennaista on viranomaisjulkisuus. Säännöskartan mukaan julkisuuslaissa säädetty asiakirjasalaisuus ei rajoita tiedon luovuttamista silloin, kun ulosottoviranomainen luovuttaa tietoja edellä mainittujen säännösten perusteella.

3.3 Julkisuuslain salassapitovelvoite

Julkisuusperiaatteen vastakohtana pidetään salassapitoperiaatetta, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ja toiminta ovat yleensä salaisia¹⁴². JulKL 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja tulee pitää salassa, jos julkisuuslaissa tai muussa laissa on näin säädetty tai viranomainen on näin lain nojalla määrännyt tai, jos asiakirja sisältää vaitiolovelvollisuuden piiriin sisältyvää tietoa.

JulKL 6 luvussa säädetään salassapitovelvoitteista, jonka perusteella salassapidon osalta voidaan puhua kolmesta eri velvoitteesta, jotka ovat asiakirjasalaisuuden säilyttäminen, vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Asiakirjasalaisuuden säilyttämisen kohdalla viranomaisella on velvollisuus

¹⁴² Mäenpää 2016, s. 2.

säilyttää asiakirjaan sisältyvän tiedon salaisuus suhteessa sivullisiin, kun taas vaitiolovelvollisuuden kohdalla viranomaisella on velvollisuus olla kertomatta tai muuten ilmaisematta sivulliselle salassa pidettävää tietoa ja kolmantena hyväksikäyttökieltoa koskien viranomaisella on velvollisuus olla käyttämättä hyväksi tietoa, joka on pidettävä salassa tai jota koskee vaitiolovelvollisuus.¹⁴³

Tiedon salassa pidettävistä asiakirjoista ja toiminnasta voi saada vain rajoitetusti ja erityisellä oikeudella¹⁴⁴. Viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä, joka on salassa pidettävä, saa antaa tietoa vain, jos siitä erikseen säädetään (JulkL 10 §). Julkisuuslaissa on lueteltu yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen. Toiselle viranomaiselle saa antaa salassa pidettäviä asiakirjoja muun muassa, jos tiedon antamisesta ja oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen säädetty tai siinä tapauksessa, kun siihen on antanut suostumuksensa se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. (JulkL 26 §, 29 §.)

Silloin, kun viranomaiselta pyydetään tietoa salassa pidettävästä asiakirjasta, henkilökisteristä tai sellaisesta asiakirjasta, josta tietoa saa luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän tulee sekä ilmoittaa tietojen käyttötarkoitus että muu sellainen tarpeellinen tieto, mitä tarvitaan selvittämään luovuttamisen edellytyksien täyttyminen, jollei edellä mainitusta ole toisin säädetty. (JulkL 13.2 §.)

3.3.1 Asiakirjasalaisuus

Viranomaisen salassa pidettävistä asiakirjoista säädetään JulkL 24 §:ssä. Säännöksen seuraavien kohtien tietoja voi sisältyä ulosottoviranomaisen asiakirjoihin.

- 20 (604/2018) kohta sisältää tietoa yksityisestä liikesalaisuudesta tai tietoa muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta
- 23 (713/2007) kohta sisältää tietoa henkilön taloudellisesta asemasta ja ulosottoviranomaisen asiakirjoista
- 25 (1060/2002) kohta sisältää tietoa sosiaalihuollon asiakkaan saamista etuuksista ja henkilön terveydentilasta
- 32 kohta sisältää tietoa perhe-elämästä.

Edellä mainittujen 23, 25 ja 32 kohtien salassapitoperusteena on yksityisyyden suoja, joka perustuu PL 10 §:n yksityiselämän suojaan. Yksityisyyden suojan katsotaan tässä yhteydessä kuvaavan sitä

¹⁴³ Mäenpää 2016, s. 365.

¹⁴⁴ Mäenpää 2016, s. 2.

yksityiselämän suojaa, joka kohdistuu yksilöä koskeviin tietoihin.¹⁴⁵ Tällaisia tietoja ovat muun muassa taloudellinen asema, terveydentila ja henkilön toiminta kodin ja perheen piirissä. Puolestaan edellä mainittu 20 kohta kuuluu liike- ja ammattisalaisuuden suojan piiriin.¹⁴⁶

JulKL 24.1 §:n 20 kohta jakautuu tiedon suhteen liike- ja ammattisalaisuuksiin sekä elinkeinosalaisuuksiin. Elinkeinosalaisuus määräytyy vahinkolausekkeen perusteella ja on liikesalaisuutta heikommin suojattu ja alaltaan suppeampi¹⁴⁷. Salassapitovelvoite ei kuitenkaan koske elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevia tietoja eikä merkityksellisiä tietoja, jotka koskevat toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomista¹⁴⁸. Elinkeinosalaisuudeksi määritellään tieto muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tällaisen tiedon antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle konkreettista taloudellista vahinkoa¹⁴⁹. JulKL 17.2 §:n mukaan tällöin on kyse julkisuusolettamaan perustuvasta salassapitosäännöksestä, jolloin asiakirjan julkisuus määräytyy antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella. Muun elinkeinosalaisuuden kohdalla ei ole kyse suoranaisestä liikesalaisuudesta, vaikka elinkeinosalaisuus on yritystoiminnan kannalta yleensä tarpeellista pitää salassa. Elinkeinosalaisuudeksi voidaan katsoa liikesalaisuuden ulkopuolelle jäävä tieto, mikä koskee esimerkiksi tuotteen koostumusta tai tehtaan ympäristövaikutuksia.¹⁵⁰

JulKL 24.1 §:n 20 kohdan osalta liike- ja ammattisalaisuus, 23, 25 ja 32 kohtien tiedot kuuluvat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin, mikä tarkoittaa sitä, että tieto on pidettävä salassa siitä riippumatta, aiheutuisiko sen antamisesta haitallisia tai vahingollisia seurauksia. Ehdoton salassapitovelvollisuus määräytyy sen perusteella, että kyseiseen kohtaan ei sisälly vahinkoedellytyslauseketta.¹⁵¹ JulKL 17.2 §:n mukaan tällöin on kyse vahinkoedellytyslausekkeettomasta salassapitosäännöksestä, jolloin asiakirjan salassapitovelvollisuus on riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista.

Salassapitovelvoite JulKL 24.1 §:n 20:n kohdan osalta koskee asiakirjoja, jotka sisältävät tietoa yksityisestä liikesalaisuudesta. Liikesalaisuuslaissa säädetään elinkeinotoimintaan liittyvien liikesalaisuuksien sekä teknisten ohjeiden suojasta. Hallituksen esityksellä eduskunnalle liikesalaisuuslaiksi ja

¹⁴⁵ HE 30/1998 vp, s. 96.

¹⁴⁶ Mäenpää 2016, 395–396.

¹⁴⁷ Mäenpää 2016, 408.

¹⁴⁸ Mäenpää 2016, s. 413.

¹⁴⁹ HE 30/1998 vp, s. 95.

¹⁵⁰ Mäenpää 2016, s. 398.

¹⁵¹ HE 30/1998 vp, s. 97; Mäenpää 2016, s. 397.

eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (49/2018 vp) on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston liikesalaisuuksien suojaamista koskeva direktiivi¹⁵². Kyseinen laki ei kuitenkaan koske viranomaisen hallussa olevien liikesalaisuuksien salassapitovelvoitteita, mistä säädetään julkisuuslaissa. Liikesalaisuuslaissa määritellään julkisuuslakia tarkemmin tai täydentävästi liikesalaisuutta, mikä on mielestäni hyvä ottaa huomioon käsiteltäessä liikesalaisuuden määritelmää.

Liikesalaisuusdirektiivin mukaisesti liikesalaisuuslaissa tieto on liikesalaisuus, jos se täyttää lain 2 §:n 1 kohdan a - c alakohtien määritelmät. Liikesalaisuudella tarkoitetaan a-kohdan mukaan tietoa, ”joka ei ole kokonaisuutena tai osiensa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa”. B-kohdan mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan tietoa, jolla edellä mainitun a-kohdan ominaisuuden vuoksi on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa ja c-kohdan mukaan tietoa, jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin tiedon suojaamiseksi. Nämä kaikki kolme säännöksessä lueteltua alakohtaa eli a, b ja c tulee täytyä, jotta voidaan puhua tiedosta, joka määritellään liikesalaisuudeksi.

Liikesalaisuuden suojasta on liikesalaisuuslain lisäksi voimassa, mitä muussa laissa erikseen säädetään. Liikesalaisuuslain soveltamisala on yleinen, ja laki täydentää muualla lainsäädännössä olevaa sääntelyä liikesalaisuuksien suojasta. Tällöin liikesalaisuuslain edellä mainittujen a, b ja c -kohtien mukaista liikesalaisuuden määritelmää sovelletaan myös siinä tapauksessa, kun kyseessä on muussa laissa tarkoitettu liikesalaisuus. Kuitenkaan 2 §:n määritelmän ei ole tarkoitus muuttaa vallitsevaa oikeustilaa siinä tarkoituksessa, mitä pidetään liikesalaisuutena. Liikesalaisuuslaissa määritelty liikesalaisuus kattaa myös ammattisalaisuuden.¹⁵³

Liikesalaisuudeksi voidaan lukea moninainen tieto. Tiedon tulee olla salaista, jotta se voidaan luokitella liikesalaisuudeksi. Tämän lisäksi tiedolla on oltava sekä taloudellista arvoa että tiedon haltijan on tullut tehdä kohtuullisia toimenpiteitä pitääkseen tieto salaisena. Julkisuuslain esitöissä liikesalaisuudella tarkoitetaan yrityksen salaisuuksia, jotka ovat taloudellislouhteisia ja liittyvät kaupankäyntiin. Liikesalaisuuteen luetaan myös niin sanottu know how’n suoja, jolla tarkoitetaan yrityskokeemukseen perustuvaa taitoa tiedon hyväksikäytöstä. Myös tekninen salaisuus voi olla liikesalaisuus. Konkreettisia esimerkkejä liikesalaisuudesta ovat muun muassa sopimukset, testitulokset, liikeideat, hinnoittelutiedot, valmistustiedot, asiakasrekisterit, markkinaselvitykset ja talousennusteet.

¹⁵² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/943/EU, julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta. EUVL L 157, 8.6.2016.

¹⁵³ HE 49/2018 vp, s. 81, 124.

Ammattisalaisuuden kohdalla merkitys on enemmän taidollisista salaisuuksista, joita muun muassa on vapaiden ammattien harjoittajilla kuten lääkäreillä ja asianajajilla, riippumatta siitä, harjoittavatko he liiketoimintaa.¹⁵⁴

JulKL 24.1 §:n 23 kohta koskee asiakirjoja, ”jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista, kokonaisvarallisuudesta, tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta tai muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa”. Taloudellinen asema kuvaa henkilön taloutta kokonaisuudessaan, kuten palkkaa tai kokonaisvarallisuutta. Taloudellista asemaa koskeva tieto voi olla myös henkilön maksukykyä kuvaava tieto. Kuitenkaan säännöksen mukaan kaikki tuloa koskevat tiedot eivät ole salassa pidettäviä tietoja, elleivät ne kuvaa henkilön taloudellista asemaa laajemmin. Myös erityissäännökset vaikuttavat taloudellista asemaa koskevien tietojen julkisuuteen.¹⁵⁵ Näin ollen tieto, joka kuvaa henkilön taloudellista asemaa, voi olla julkinen tieto. Esimerkiksi verotietojen julkisuus määräytyy verolainsäädännön mukaan. Tämän lisäksi salassapidon 23 kohta koskee ”ulosottoviranomaisen asiakirjoja siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia tietoja, jotka ulosottorekisteriin merkittyinä olisivat ulosottokaaren mukaan salaisia, sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisenä ja ulosottoselvitys”. Kyseisen kohdan osalta ulosottokaaren salassapitosäännökset on sisällytetty yleislakiin eli julkisuuslakiin. Ulosottorekisteriä koskevaa salassapitoa tarkastellaan luvussa 4.1.

JulKL 24.1 §:n 25 kohta tulee ottaa huomioon koskien muun muassa asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta, hänen saamistaan etuuksista, tukitoimista, sosiaalihuollon palveluista tai tietoja henkilön terveydentilasta, vammaisuudesta, henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta. Salassapito ulottuukin kaikkiin edellä mainittuihin asiakasta koskeviin tietoihin. Tällaisia tietoja voi olla muidenkin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden hallussa, eikä näin ollen rajoitu vain kyseisiin viranomaisiin.¹⁵⁶ Ulosottorekisteriin tai ulosottoselvitykseen saattaa olla talletettu esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan saamia etuuksia.

JulKL 24.1 §:n 32 kohdan salassapitosäännöksellä on vaikutusta ulosoton näkökulmasta perhe-elämän ja muuhun niihin verrattavissa olevaan tietoon henkilökohtaisista oloista. 32 kohdan tiedoilla tarkoitetaan muun muassa tietoja henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvista mielipiteistä, harrastuksista, elintavoista kuten päihteiden käytöstä, perhe-elämästä ja muista henkilökohtaisista oloista. Perhe-

¹⁵⁴ HE 49/2018 vp, s. 22, 29; HE 30/1998 vp, s. 95.

¹⁵⁵ HE 30/1998 vp, s. 97.

¹⁵⁶ HE 30/1998 vp, s. 97.

elämän tiedoilla tarkoitetaan tietoja yhteisessä taloudessa asuvien välisistä suhteista.¹⁵⁷ Edellä mainittuja tietoja saattaa ulosotossa olla lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asiakirjoissa¹⁵⁸.

JulkL seitsemännessä luvussa säädetään salassapidon poikkeamisesta. JulkL 26 §:ssä säädetään yleisistä perusteista salassa pidettävän tiedon antamiseen. Viranomainen saa antaa salassa pidettäviä tietoja muun muassa, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen säädetty. Tämän lisäksi viranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta, liike- tai ammattisalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta sekä henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun niiden poistaminen suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. (JulkL 26.1 §; 26.2 § (604/2018); 26.3 §.)

Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle salassa pidettäviä osoite- tai muita yhteystietoja. Tiedot liittyvät asiakirjoihin, jotka sisältävät tietoa muun muassa henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta, henkilön kotikunnasta, asuinpaikasta tai tilapäisestä asuinpaikasta sekä puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa tai perustellusta syystä epäilee itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. (JulkL 29 §; JulkL 24.1 §:n 31 kohta (1151/2001))

Viranomaisen asiakirjat eivät ole ikuisesti salassa pidettäviä. Viranomaisen asiakirja tulee salassapidon lakkaamisen jälkeen julkiseksi ja siihen sovelletaan julkisen asiakirjan säännöksiä. Asiakirjan salassapito lakkaa, kun sille laissa säädetty tai lain nojalla määrätty aika on kulunut, tai viranomainen, joka on määrännyt asiakirjan salaiseksi, on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen. Yleinen viranomaisen asiakirjan salassapitoaika on 25 vuotta. Poikkeuksena tälle 25 vuoden määräajalle on 24.1 §:n 24–32 kohdat yksityiselämän suojaamiseksi. Yksityiselämän suojaamiseksi asiakirjan salassapitoaika on 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee tai, jollei tästä ole tietoa, 100 vuotta. Määräaikaa voidaan pidentää 30 vuotta, jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on määrätty. (JulkL 31 § (495/2005).)

¹⁵⁷ HE 30/1998 vp, s. 100.

¹⁵⁸ Linna - Leppänen 2014, s. 541.

3.3.2 Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

Julkisuuslain vaitiolovelvollisuudesta säädetään JulkL 23.1 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjaan merkittyä salassa pidettävää sisältöä tai sellaista tallentamatonta tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi pidettävä salassa eikä viranomaisessa toimiessaan saamaansa tietoa, jota koskee lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.

Kiellettyä tietoa ei saa paljastaa esimerkiksi kertomalla siitä puhelimitse, digitaalisena tallenteena tai paljastamalla sitä passiivisesti esimerkiksi siten, että laiminlyödään asianmukaiset toimenpiteet, jotka estävät sivullista saamasta haltuunsa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa¹⁵⁹. Asiakirjaan tallennettujen tietojen osalta vaitiolovelvollisuus määräytyy salassapitoperusteiden mukaisesti ja se osa asiakirjan sisällöstä, joka on julkinen, jää vaitiolovelvollisuuden ulkopuolella. Tallentamattoman tiedon kohdalla vaitiolovelvollisuus koskee sellaista tietoa, joka asiakirjaan merkittynä on salassa pidettävä (JulkL10.1 §; Julk 23.1 §). Erityisestä vaitiolovelvollisuudesta säädetään muun muassa valtion virkamieslaissa (750/1994), jonka 17 §:n (626/1999) mukaan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä julkisuuslaissa ja muussa laissa säädetään. Vaitiolovelvollisuudesta esimerkiksi poliisien kohdalla säädetään PolL 7:1 §:ssä, kun taas ulosottokaarella ei ole tällaista omaa säännöstä erityisestä vaitiolovelvollisuudesta.

Ero asiakirjan salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden kohdalla on osittain lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan eri asioita. Asiakirjasalaisuuden ollessa kyseessä sisältää tämä kiellon näyttää salainen asiakirja tai antaa siitä jäljennös. Vaitiolovelvollisuudella tarkoitetaan kieltä ilmaista tietoa riippumatta siitä, missä muodossa tieto on.¹⁶⁰ Vaitiolovelvollisuus on asiakirjasalaisuutta laajempi, koska vaitiolovelvollisuus koskee myös tallettamattomia tietoja. Myös vaitiolovelvollisuuden kohdalla ilmaiseminen voidaan kieltää vain laissa säädetyin edellytyksin eikä näin ollen viranomaisella ole rajoituksetonta oikeutta kieltää tiedon ilmaisemista.¹⁶¹

Mitä edellä on kirjoitettu salassapidon poikkeamisesta ja lakkaamisesta, koskee myös vaitiolovelvollisuutta. JulkL 32 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuuden poikkeamisesta ja lakkaamisesta. Säännöksen mukaan se, mitä seitsemännessä luvussa säädetään salassa pidettävästä asiakirjasta tai salassapidon lakkaamisesta, koskee soveltuvien osin myös vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa. Vaikka JulkL 26–31 §:n säännökset on kirjoitettu koskemaan vain salassa pidettäviä asiakirjoja,

¹⁵⁹ Mäenpää 2016, s. 366.

¹⁶⁰ HE 30/1998 vp, s. 13.

¹⁶¹ HE 30/1998 vp, s. 84.

koskevat ne yleensä automaattisesti myös vaitiolovelvollisuutta, koska vaitiolovelvollisuus ja asiakirjasalaisuus käytännössä lähes kattavat toisensa. Kuitenkin vaitiolovelvollisuuden kohdalla vaitiolovelvollisuus voi olla laajempi kuin asiakirjasalaisuus, koska se koskee myös sellaisia tietoja, joita ei ole tallennettu.¹⁶² Vaitiolovelvollisuus jatkuu myös palvelussuhteen tai tehtävän päättymisen jälkeen¹⁶³.

Hyväksikäyttökiellosta säädetään JulkL 23.3 §:ssä. Pykälän mukaan viranomaisen palveluksessa oleva henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Hyväksikäyttökiellon kohdalla vaitiolovelvollinen ei saa käyttää hyödykseen salassa pidettäviä tietoja. Hyväksikäyttökiellon piiriin kuuluvat kaikki ne, jotka lain mukaan ovat salassapitovelvollisia.¹⁶⁴ Virkamies ei saa omaksi tai läheisen eduksi hyödyntää virkatehtävissään esimerkiksi tietoonsa saamaa yksityistä liikesalaisuutta, vaikka tieto edelleen säilyisi salaisena eikä käytä esimerkiksi saamaansa henkilökohtaista arkaluonteista tietoa toisen vahingoksi tai haitaksi. Viranomaisen saa kuitenkin lain mukaisesti toimivaltansa perusteella ja rajoissa käyttää salassa pidettävää tietoa yleisen edun toteuttamiseksi, vaikka se aiheuttaisi yksityiselle esimerkiksi edun menetyksen tai haittaa.¹⁶⁵

Hyväksikäyttökielto koskee sekä asiakirjasalaisuuden että vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa. Vaikka hyväksikäyttökiellon osalta ei ole säädetty samanlaista ajallista jatkuvuutta kuin vaitiolovelvollisuuden kohdalla, on johdonmukaista katsoa hyväksikäyttökiellon jatkuvan yhtä pitkän aikaa kuin vaitiolovelvollisuuden, koska kielto liittyy olennaisesti vaitiolovelvollisuuteen yhtenä olennaisena osatekijänä.¹⁶⁶

¹⁶² HE 30/1998 vp, s. 108.

¹⁶³ Mäenpää 2016, s. 369.

¹⁶⁴ HE 30/1998 vp, s. 85.

¹⁶⁵ Mäenpää 2016, s. 369–370.

¹⁶⁶ Mäenpää 2016, s. 369–370.

4 TIEDON LUOVUTTAMINEN ULOSOTON TIETOJÄRJESTELMÄSTÄ

Ulosottolaitoksen hoidettavaksi tulevat asiat käsitellään valtakunnallisessa ulosoton tietojärjestelmässä, jota kutsutaan Uljakseksi.¹⁶⁷ Ulosoton tietojärjestelmä on ulosottoviranomaisten valtakunnalliseen käyttöön tarkoitettu automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä tietojärjestelmä, jota ulosottoviranomainen käyttää sille kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Ulosoton tietojärjestelmään kuuluu ulosottorekisteri, jota pidetään ja käytetään ulosottoviranomaisille kuuluvien tehtävien suorittamista varten (UK 1:24 § (778/2019)).

Tietojärjestelmällä ja ulosottorekisterillä halutaan edistää ulosottoasioiden tarkoituksenmukaista ja velalliskohtaista käsittelyä sekä sähköistä asiointia. Tietojärjestelmään tallennettujen tietojen oikeellisuudesta ja tallentamisen laillisuudesta vastaa jokainen tietojärjestelmään tietoja tallentanut viranomainen (UK 1:24.3–25 § (778/2019)).

Ulosottovelallisista suurin osa ja osa hakijoistakin ovat luonnollisia henkilöitä, jolloin ulosottorekisterin tiedoista merkittävä osa on henkilötietoja, jotka koskevat luonnollista henkilöä tai kuvaavat hänen taloudellisia olosuhteitaan. Ulosottorekisterin tiedot kuvaavat kokonaisuudessaan velallisen taloudellista asemaa yksityiskohtaisesti, kokonaisvaltaisesti ja usein pitkältä ajalta¹⁶⁸. Edellä mainitun perusteella ulosottorekisteriin tallennettu tieto ei voi olla julkista eikä tietoa velallisesta tule saada ilman lakiin perustuvaa oikeutta. Tähän vaikuttaa vahvasti PL 10 §:ään perustuva yksityisyyden suoja. Ulosottorekisterissä on runsaasti myös muuta kuin henkilötietoja koskevia tietoja, kuten tietoja oikeushenkilöistä sekä toimitusten ajasta ja paikasta.¹⁶⁹

Ensimmäisessä alaluvussa perehdytään ulosottorekisterin tietosisältöön. Tämän perusteella saadaan selville, minkälaista tietoa ulosottorekisteri sisältää. Tämän alaluvun säännökset eivät vielä itsessään oikeuta tai velvoita viranomaista tiedon luovuttamiseen. Tämän jälkeen perehdytään ulosottokaaren ensimmäisen luvun mukaiseen julkiseen todistukseen ulosottorekisteristä sekä tiedon luovuttamiseen toiselle viranomaiselle.

¹⁶⁷ Linna 2008, s. 37.

¹⁶⁸ HE 216/2001 vp, s. 57.

¹⁶⁹ HE 216/2001 vp, s. 55.

4.1 Ulosottorekisterin tietosisältö

Ulosottorekisteriin talletettujen henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tietosuojalakia ja tietosuoja-asetusta, jollei ulosottokaaressa toisin säädetä¹⁷⁰. Ulosottorekisteriin saadaan kerätä ja tallettaa 1) asianhallintatietoja, 2) yhteistoimintatietoja ja 3) erityistietoja (UK 1:26.1 §:n (778/2019); UK 1:27 §). Erittelyllä on merkitystä julkisuuden kannalta¹⁷¹.

Asianhallintatiedot ovat muun muassa ”ulosottoasioiden hallintaa varten asianosaisten ja heidän edustajiensa tunnistetietoja ja yhteystietoja sekä tietoja tilitysosoitteesta, täytäntöönpanon tai saatavan laadusta, hakijan saatavasta, ulosottomiehen täytäntöönpanotoimista ja niiden ajasta, kertyneistä ja hakijalle tilitetyistä rahamääristä, täytäntöönpanon esteistä sekä passiivisaatavaksi merkitsemisestä¹⁷²”. (UK 1:26 §:n 1 kohta.) Täytäntöönpanon tai saatavan laadulla tarkoitetaan ulosottooperustetta. Ulosottooperuste voi olla esimerkiksi tuomioistuimen antama turvaamistoimipäätös tai tuomioistuimen rikosasiassa antama tuomio. Ulosottorekisterissä hakijan saatava on pääsääntöisesti rahasaatava. Tieto täytäntöönpanon esteistä voi koskea muun muassa varattomuusestettä. (UK 2 luku; UK 3:95 §.)

Vaikka asianhallintatietoihin talletetut tiedot vastaisivat niin sanottuja teknisiä tietoja, joita aiemmin, ennen Uljasta, talletettiin muun muassa päiväkirjaan¹⁷³, on asianhallintatietojen pääpaino itse täytäntöönpanotehtäviä koskevilla merkinnöillä eikä asianosaistiedoissa. Asianhallintatietoihin talletetaan tietoja suoritetuista toimista eikä niihin merkitä esimerkiksi tietoja ulosottomiehen hankkimista taustatiedoista.¹⁷⁴ Tieto ulosottomiehen suorittamasta toimesta voi olla muun muassa tieto varattomuusesteestä tai tieto siitä, että on tehty ulosmittaus tai ulosottoselvitys. Ulosottomiehen hankkima taustatieto voi puolestaan koskea muun muassa omistussuhteeseen ja määräysvaltaan liittyviä tietoja velallisen varallisuuspiirissä olevasta omaisuudesta. Asianhallintatiedot tulee poistaa ulosottorekisteristä 30 vuoden kuluttua asian vireilletulosta (UK 1:29.1 §:n 1 kohta). Tästä voidaan myös tulkita se, että vanhempia tietoja ei saa luovuttaa ulosottorekisteristä eteenpäin.

Yhteistoimintatiedot koskevat tietoja tai pyyntöjä velallisen olinpaikasta tai omaisuudesta, mitä viranomaiset tarvitsevat yhteistoiminnan järjestämistä varten (UK 1:26.1 §:n 2 kohta). Vaikka kyseinen

¹⁷⁰ Ulosottokaaren säännöksissä viitataan kumottuun henkilötietolakiin (523/1999). Säännöksissä oleva viittaus kohdistuu nykyisin tietosuojalakiin ja tietosuoja-asetukseen.

¹⁷¹ Linna - Leppänen 2014, s. 533.

¹⁷² Jos velalliselta ei löydetä ulosmitattavaa tuloa tai omaisuutta, ulosottoasia päättyy yleensä varattomuustodistuksen antamiseen. Velkoja voi halutessaan pyytää, että mahdollisen varattomuusesteen jälkeen hänen saatavansa merkitään passiivirekisteriin (UK 3:102 §).

¹⁷³ Ks. Tarkemmin HE 106/1995 vp, s. 125.

¹⁷⁴ HE 216/2001 vp, s. 53.

säännös on säädetty ensisijaisesti ulosottoviranomaisten keskinäistä viranomaisyhteistyötä ajatellen, yhteistoimintatietoja on mahdollista käyttää myös eri viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa. Jos yhteistoimintatiedot sisältävät salassa pidettäviä tietoja, tulee tällaisten tietojen osalta noudattaa, mitä ulosottokaarella tai muussa laissa säädetään salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta.¹⁷⁵ Yhteistoimintatiedot on poistettava ulosottorekisteristä, kun niitä ei enää tarvita tai kuitenkin viimeistään asian vireilläolon tai passiivirekisteröinnin¹⁷⁶ päätyttyä (UK 1:29.1 §:n 2 kohta). Yhteistoimintatietoja ei näin ollen saa luovuttaa eteenpäin asian vireilläolon tai passiivirekisteröinnin päätyttyä.

Erityistiedot ovat ulosottoviranomaisen asianosaiselta tai sivulliselta muulla tavoin hankkimia ulosottoasiaan liittyviä tietoja, pois lukien tietosuoja-asetuksen 9 artiklan ”erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely” ja 10 artiklan ”rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely”, lukuun ottamatta tietoja velallisen saamista sosiaalihuollon etuuksista, jotka vaikuttavat ulosmittaukseen (UK 1:26.1 §:n 3 kohta).

Tällaisia erityistietoja ovat muun muassa ulosottomiehen muistiinpanot keräämistään tiedoista ja selvitystoimista, ulosottoselvitykset ja vastaukset pankkitiedusteluihin, siltä osin kuin tietojen tallentaminen ulosottorekisteriin on tarkoituksenmukaista. Erityistiedoksi luokitellaan myös saadut taustatiedot, joiden merkitseminen tietojärjestelmään voi olla tarpeenmukaista. Tällainen taustatieto voi koskea aikaa vaatineen kirjanpidon selvitystyön tuloksien tallentamista. Erityistietojen tulee liittyä konkreettisesti vireillä olevaan asiaan tai passiiviasiaan¹⁷⁷.¹⁷⁸ Tieto saadaan säilyttää ainakin joiltain osin silloin, kun voidaan otaksua, että asia tulee uudelleen vireille. Tällöin voidaan katsoa, että erityistietojen lisäksi yhteistoimintatietojen ja asianhallintatietojen tallentamisessa tietojärjestelmään tulee olla niin sanottu asiayhteysperiaate eli niiden tulee konkreettisesti liittyä joko vireillä olevaan asiaan tai passiiviasiaan.

Erityistiedot on poistettava ulosottorekisteristä 10 vuoden kuluttua merkinnän tekemisestä tai tätä aiemmin, jos tietoja ei enää tarvita. Kuitenkin tiedot saa säilyttää yli 10 vuotta, jos niiden

¹⁷⁵ HE 216/2001 vp, s. 53–54.

¹⁷⁶ Jos velalliselta ei löydetä ulosmitattavaa tuloa tai omaisuutta, ulosottoasia päättyy yleensä varattomuustodistuksen antamiseen. Velkoja voi halutessaan pyytää, että mahdollisen varattomuusesteen jälkeen hänen saatavansa merkitään passiivirekisteriin. Tällöin asiassa ei tehdä aktiivisia perintätoimia, eikä asia ole vireillä ulosotossa. Velalliselle voi rekisteröintiajan kuluessa ilmaantua ulosmitattavaa omaisuutta (esimerkiksi veronpalautus), joka voidaan ulosmitata passiivirekisterissä olevan saatavan hyväksi. Passiivirekisteröinnin voimassaolo on kaksi vuotta estetodistuksen päivästä. Ks. Tarkemmin UK 3:102–103 § ja Linna 2008, s. 97.

¹⁷⁷ Passiiviasialla tarkoitetaan samaa kuin passiivirekisteröinnillä.

¹⁷⁸ HE 216/2001 vp, s. 54.

säilyttämiseen on perusteltua aihetta, mutta ei kuitenkaan yli 20 vuotta merkinnän tekemisestä. (UK 1:29 §.) Tällainen perusteltu aihe voi olla silloin, kun ulosottomies on tehnyt laajoja selvityksiä monimutkaisessa ja suurta saatavaa koskevassa ulosottoasiassa ja on oletettavaa, että tietoja voidaan tarvita myöhemmässä ulosottoasiassa tai takaisinsaantiasiassa¹⁷⁹. Näin ollen ulosottorekisteristä ei saa luovuttaa tietoja eteenpäin poistamisajankohdan jälkeen.

Erityistiedoista ja muistakin ulosottorekisteriin tallennettavista tiedoista UK 1:26.1 §:n kolmannessa kohdassa rajataan pois tietosuoja-asetuksen 9–10 artiklan mukaiset tiedot. 10 artikla koskee rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä ja 9 artikla koskee erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa käsittelyä, minkä 1 kohdan mukaan:

Sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee *rotu* tai *etninen alkuperä*, *poliittisia mielipiteitä*, *uskonnollinen* tai *filosofinen vakaumus* tai *ammattiliiton jäsenyys* sekä ... *terveyttä*¹⁸⁰ koskevien tietojen taikka *luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä* ja *suuntautumista* koskevien tietojen käsittely on kiellettyä.

Ulosottorekisteriin ei näin ollen saa tallentaa tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan tietoja. Tietoja saa kuitenkin kirjata 9 artiklan 2a kohdan mukaan, ”jos rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa kyseisten henkilötietojen käsittelyyn yhtä tai useampaa tarkoitusta varten.” 9 Artikla eroaa kumotun henkilötietolain 11 §:stä. Esimerkiksi kumotussa 11 §:ssä arkaluonteiseksi tiedoksi oli säädetty rikollinen teko sekä henkilön sosiaalihuollon etuudet. Näitä ei 9 artiklan 1 kohdassa ole mainittu. Kuitenkin tietosuoja-asetuksen 10 artikla koskee rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä, jonka mukaan ”*rikostuomioihin* ja *rikkomuksiin* tai *niihin liittyviin turvaamistoimiin* liittyvien henkilötietojen käsittely artikla 6 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä...”

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan käsittelyn lainmukaisuudesta 1 kohdan mukaan ”käsittely on lainmukaista ainoastaan, jos ja vain siltä osin kuin vähintään yksi 9 artiklan edellytyksistä täyttyy.” 9 artiklan 2:ssa kohdassa on listattu edellytyksiä. 2 a kohta, joka käsittelee suostumusta, onkin jo mainittu

¹⁷⁹ HE 216/2001 vp, s. 57.

Takaisinsaanti on oikeudellinen keino, jonka avulla velkoja voi saada ulosottovelallisen omaisuutta koskevan ja velkojan oikeuksia loukkaavan oikeustoimen peräytymään tuomioistuimessa. Takaisinsaantiasiassa ulosottoa hakenut velkoja on kantajana ja vastaajana asianomainen sivullinen. (Linna - Leppänen 2014, s. 647, 667.)

¹⁸⁰ Terveyttä koskevat tiedot löytyvät tarkemmin tietosuoja-asetuksen perus 35 kohdasta. Terveyttä koskeviksi tiedoiksi luetaan muun muassa terveydentila ja tiedot, jotka paljastavat tietoja rekisteröidyn entisistä, nykyisistä tai tulevasta terveyden tai mielenterveyden tilasta.

edellä. Tämän lisäksi aihetta koskee 2 e kohta, jonka mukaan käsittely on lainmukaista, jos rekisteröity on nimenomaisesti saattanut 9 artiklan 1 kohdan tietoja ja 10 artiklan tietoja julkiseksi.

6 artiklan 4 kohdan mukaan ”jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, eikä käsittely perustu rekisteröidyn suostumukseen eikä unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön..., rekisterinpitäjän on otettava huomioon..., että muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopivaa sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin.” Tämän kohdan perusteella 9 ja 10 artiklassa mainittujen henkilötietojen luovuttamisen suhteen tulee olla erityisen tarkkana. Jos rekisteröidyltä on saatu suostumus tallentaa esimerkiksi rekisteröidyn itse kertomia 9 tai 10 artiklan henkilötietoja ulosottoselvitykseen, tulee rekisteröidyltä saada erikseen suostumus myös näiden tietojen luovuttamiseen. Jos taas rekisteröity on saattanut nimenomaisesti julkiseksi 9 tai 10 artiklassa mainitut henkilötiedot, saadaan tällainen tieto tallentaa ulosottorekisteriin ja luovuttaa eteenpäin.

Velallisen saamia sosiaalihuollon etuuksia, jotka vaikuttavat ulosmittaukseen sai kirjata henkilötietolain ollessa voimassa. Sosiaalihuollon etuudet, jotka vaikuttavat ulosmittaukseen, saadaan tallentaa joko sen vuoksi, että ne ovat osin ulosmittauskelpoisia, tai sen vuoksi, että ulosmittauskelvottomatkin sosiaalietuudet saattavat vaikuttaa muusta tulosta ulosmitattavaan määrään¹⁸¹. Tietosuoja-asetuksen myötä sosiaalihuollon etuuksien käsittelyä ei kielletä. Sosiaalihuollon etuuksista ei tule kuitenkaan tallentaa edellä mainittua laajemmin.

Ulosottokaaren lain esitöissä on mainittu esimerkinomaisesti poikkeus arkaluonteisen tiedon tallentamisesta erityistietoihin. Tällainen poikkeus koskee työturvallisuuteen liittyviä seikkoja, kuten velallisen väkivaltaista käyttäytymistä ulosottomiestä kohtaan¹⁸². Tietosuoja-asetuksessa ei erikseen mainita tällaisen tiedon käsittelystä. Tällöin voidaan katsoa, että tällaisen tiedon tallentaminen on edelleen sallittua. Velallisen ominaisuuksia kuvaavien tietojen tallentamisessa tulee kuitenkin noudattaa erityisen hyvää harkintaa ja asianmukaisuutta¹⁸³. Tietosuojalain 6:35 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta, minkä mukaan henkilötietoja käsittelevä henkilö, joka on saanut tietää jotakin toisen henkilön ominaisuuksista, henkilötietoihin liittyviä toimenpiteitä suorittaessaan, ei saa oikeudettomasti ilmaista sivulliselle näin saamiaan tietoja eikä käyttää tietoja omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.

¹⁸¹ HE 216/2001 vp, s. 54.

¹⁸² HE 216/2001 vp, s. 54.

¹⁸³ HE 216/2001 vp, s. 54.

UK 1:30 § koskee rekisteritietojen julkisuutta. Säännöksen mukaan ”ulosottorekisteriin talletetut tiedot, joista voidaan antaa UK 1:31.1 §:ssä (778/2019) tarkoitettu todistus, ovat julkisia ja muut rekisterin tiedot salassa pidettäviä.” Tällaisia salassa pidettäviä tietoja ovat yhteistoimintatiedot, erityistiedot, hakemisto-osa sekä muut asianhallintatiedot kuin kahden vuoden todistukseen kuuluvat tiedot. Muilla asianhallintatiedoilla tarkoitetaan kaikkia muita asianhallintatietoihin tallennettuja tietoja, lukuun ottamatta todistusta ulosottorekisteristä. Seuraavassa alaluvussa perehdytään siihen, mitkä tiedot sisältyvät julkiseen todistukseen ulosottorekisteristä.

4.2 Todistus ulosottorekisteristä

Todistuksesta ulosottorekisteristä säädetään UK 1:31 §:ssä. Säännöksen mukaan ”*Jokaisella on oikeus saada ulosottoviranomaiselta nimeämäänsä henkilöä ulosottoasian vastaajana koskeva todistus ulosottorekisteristä. Todistukseen merkitään pyynnön esittämispäivää edeltäneiden kahden vuoden aikana talletetut seuraavat tiedot*”. Vaikka kyseinen säännös määrittelee tiedon antamisen nimetystä henkilöstä, ei säännös tarkoita samaa kuin ”yksittäistapauksessa”. Säännös ei vaadi, että pyyntö ratkaistaisiin asianomaisen vastaajan osalta erikseen eikä harkittavaksi tule tietojen antamisen edellytysten täyttyminen. Perusteluna tähän on se, että todistuksen tarkoitus on sekä toteuttaa yleisöjulkisuutta että toimia jokamiehen luottotietolähteenä¹⁸⁴.

Todistukseen tulostettavat tiedot on jaettu ulosottokaaren UK 1:31 §:ssä neljään kohtaan. Todistus ulosottorekisteristä sisältää ensimmäisen kohdan mukaan *hakijan ja vastaajan nimitiedot sekä vastaajan syntymäajan ja kotikunnan*, toisessa kohdassa on *ulosottoasia, sen vireilläoloaika ja passiivisaatavaksi rekisteröinti*, kolmannessa kohdassa mainitaan *hakijan saatavan määrä ja hakijalle tilitetty määrä* ja neljännessä kohdassa on *estetodistuksen laatu ja päivämäärä*. Luettelo todistukseen tulostettavista julkisista tiedoista on tyhjentävä¹⁸⁵.

Ensimmäisessä kohdassa mainituista tiedoista on tarkoituksenmukaisesti jätetty vastaajan henkilötunnus ja osoite pois. On katsottu, että syntymäaika ja kotikunta yhdessä riittävät yksilöimään saman nimiset henkilöt¹⁸⁶. Tietosuojalaki määrittelee 5:29.4 §:ssä henkilötunnuksen käsittelystä, ettei tunnusta tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin. Rajoituksena todistuksen julkisuudelle on UK 3:113.2 §, jonka mukaan alle 15-vuotiaasta velallisesta ei anneta yleisöjulkista todistusta.

¹⁸⁴ HE 216/2001 vp, s. 58.

¹⁸⁵ HE 216/2001 vp, s. 59.

¹⁸⁶ HE 216/2001 vp, s. 59.

UK 1.31.3 §:ssä säädetään todistuksen antamisesta pyyntöä edeltävän neljän vuoden ajalta esimerkiksi painavan yksityisen edun turvaamiseksi tai yleisen edun turvaamiseksi. Viranomainen voisi pyytää tietoja säännöksen perusteella esimerkiksi silloin, kun viranomainen olisi nimittämässä henkilöä merkittävään yhteiskunnalliseen asemaan¹⁸⁷. Muuten voidaan katsoa, että momentti koskee pääsääntöisesti muita kuin viranomaisia.

Todistukseen merkityt tiedot ulosottorekisteristä eivät ole yksityisyyden suojan ja julkisuuslain salassapitosäännösten vastaisia, koska ne eivät kuvaa liian laajasti henkilön taloudellista asemaa. Myös tämän vuoksi todistukseen tulostettavia tietoja ei anneta kovin pitkältä ajalta, jotta henkilön velallishistoria ei tulisi julkiseksi asiassa tarpeettoman pitkältä ajalta¹⁸⁸. Ulosotossa yleisöjulkisen todistuksen antaminen on useimmiten keskitetty toimiston puolelle, eikä erikoisperintä näin ollen vastaa tällaisten todistuksien antamisesta. Tutkielman kannalta todistuksen tarkastelu on aiheellista, koska näin voidaan kartoittaa, mitkä tiedot ovat ulosotossa yleisöjulkisia ja mitkä salassa pidettäviä tietoja. Viranomaisilla on aina oikeus saada yleisöjulkisia tietoja.

4.3 Tiedon luovuttaminen ulosottorekisteristä toiselle viranomaiselle

Tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle säädetään UK 1:33 §:ssä. Toisella viranomaisella on säännökseen perustuva oikeus saada pyynnöstä pykälässä määriteltyjä tietoja tietyltä ajalta tehtäviensä hoitamiseksi. Säännös koskee JulkL 4 §:ssä määriteltyjä viranomaisia, kuten Verohallintoa ja poliisia. Viranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulosottorekisteristä tehtäviensä hoitamiseksi asianhallintatiedot pyyntöä edeltävien neljän vuoden ajalta sekä yhteistoimintatietoja. Mitä muussa laissa säädetään ulosottoviranomaisen oikeudesta tai velvollisuudesta luovuttaa tietoja, ei rajoita viranomaisen oikeutta saada edellä mainittuja tietoja. Viranomaisen edellä mainittu oikeus ei rajoita tietojen antamista UK 3 luvun 70–71 §:n nojalla (UK 1:33 §). Kolmannen luvun säännöksiin perehdytään viidennessä luvussa.

Viranomaisella on säännöksen perusteella laajempi oikeus saada asianhallintatietoja kuin yleisöjulkisuuteen perustuvassa tiedonsaantioikeudessa. Yleisöjulkiseen todistukseen tulostettavat tiedot ovat aina tarkkarajaiset tiedot asianhallintatiedoista, kun taas säännökseen perustuva oikeus kattaa kaikki asianhallintatiedot. Asianhallintatiedot on oikeus saada pyyntöä edeltävien neljän vuoden ajalta, kun taas yhteistoimintatiedot viranomaisen on oikeutettu saamaan määräämättömältä ajalta tai kuitenkin siltä ajalta, mitä niitä rekisterissä säilytetään. Säännökseen perustuva viranomaisen laajennettu oikeus

¹⁸⁷ HE 216/2001 vp, s. 59.

¹⁸⁸ HE 216/2001 vp, s. 58.

rajaa erityistiedot pois. Erityistietoja annetaan UK 3:70–71 §:n nojalla muun muassa esitutkintaviranomaiselle, poliisille ja veroviranomaiselle.

Viranomaiset jaetaan tietojen saantioikeuden perusteella kahteen ryhmään, toisilla viranomaisilla tiedonsaantioikeus rajoittuu UK 1:33.1 §:ään, jollei kyseisillä viranomaisilla muiden säännösten nojalla ole sitä laajempaa tiedonsaantioikeutta, ja niihin viranomaisiin, jotka UK 3:70–71 §:n perusteella saavat edellistä laajemmin tietoja ulosottorekisteristä hakemistoihin sekä muista ulosottoviranomaisen asiakirjoista.¹⁸⁹ Tähän jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat myös poliisi ja veroviranomainen. Veroviranomaiselle tulisi kuitenkin ensisijaisesti antaa tietoja UK 1:33.1 §:n mukaisesti ja vasta tämän jälkeen annettaisiin muita tietoja, jos ensimmäisen momentin tiedot eivät riittäisi¹⁹⁰. Viranomaisen pyytämien tietojen tulee olla tarpeen pyytäjän tehtävien hoitamiseksi (UK 1:33 §). Voidaan katsoa, että viranomainen pyytää tietoja omalla vastuullaan. Jos kuitenkin ilmenisi ilmeinen ristiriita tehtävien ja pyydettyjen tietojen välillä, ulosottomiehen tulisi pyytää tarkempaa yksilöintiä viranomaisen tehtävistä.¹⁹¹

¹⁸⁹ HE 216/2001 vp, s. 62.

¹⁹⁰ HE 216/2001 vp, s. 61–62.

¹⁹¹ HE 216/2001 vp, s. 61.

5 TIEDONVAIHTO YHTEISTOIMINTAVIRANOMAISTEN VÄLILLÄ

JulKL 26 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos siitä on muussa laissa erikseen säädetty. JulKL 29 §:n mukaan toiselle viranomaiselle saa antaa salassa pidettäviä asiakirjoja, jos tiedon antamisesta ja oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen säädetty tai siinä tapauksessa, kun siihen on antanut suostumuksensa se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Myös vastaajan ja sivullisen yksityisyyden suoja edellyttää yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, kenelle tai mihin tarkoitukseen salassa pidettäviä ulosottotietoja saa luovuttaa¹⁹².

Viranomaisen pyytäessä tietoa toiselta viranomaiselta yksilöintivaatimus ilmentää suhteellisuusperiaatteen mukaista kieltoa pyytää selvitystä laajemmin kuin se on tarpeen. Viranomaisten välillä voidaan luovuttaa henkilötietoja lainsäädännön perusteella. Luovuttamisen tulee perustua yleiseen etuun. Lisäksi tietojen käytön on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaista.¹⁹³ Ulosottokaaren säännöksissä, jotka koskevat ulosottomiehen oikeutta luovuttaa tietoja, säädetään siitä, mitä tietoja voidaan luovuttaa, kenelle tietoja saa luovuttaa sekä mihin tarkoitukseen tietoja saa luovuttaa.

Ulosottokaaren mukaan tietoja voidaan luovuttaa toiselle viranomaiselle joko viranomaisen omasta pyynnöstä tai ulosottomiehen omasta aloitteesta. Pyyntö tapahtuvaan tiedonvaihtoon turvaudutaan, kun viranomainen ei kykene selvittämään tehtävänsä toimittamisen, esimerkiksi verotuksen, kannalta olennaisia tietoja. Viranomaisen omasta pyynnöstä tapahtuva tiedonvaihto koskee aina määrättyjä yksilöityjä tapauksia.¹⁹⁴

Lainsäädännössä on erityissäännöksiä, jotka koskevat tiedon luovuttamista viranomaisten kesken. Säännöksissä on usein säännelty tarkemmin siitä, mitä tietoja luovuttaminen koskee. UK 3:69-73 § ovat tällaisia erityissäännöksiä, joissa säädetään ulosottoviranomaisen tai ulosottomiehen oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja ulosottorekisteristä ja muusta asiakirjasta. Ulosottokaaren säännökset määrittelevät sen, mitä salassa pidettäviä tietoja muilla viranomaisilla on oikeus vähintään saada ulosottoviranomaiselta, muussa laissa voidaan kuitenkin säätää tätä laajemmasta oikeudesta¹⁹⁵.

¹⁹² Linna 2008, s. 85.

¹⁹³ Äimä 2017, s. 127, 198.

¹⁹⁴ Äimä 2017, s. 33.

¹⁹⁵ Linna 2008, s. 86.

UK 3:69 § on yleinen säännös, jonka mukaan ulosottoviranomaisen asiakirjan julkisuudesta on voimassa, mitä julkisuuslaissa säädetään. Sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetään ulosottoviranomaisen oikeudesta ja velvollisuudesta luovuttaa tietoja, ulosottoviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja niin kuin UK 3:70–73 §:ssä säädetään.

Toisen viranomaisen oikeus saada tietoja ulosottoviranomaiselta voi muodostaa ulosottoviranomaiselle velvollisuuden luovuttaa tietoja. PolL 4:2 §:ssä säädetään poliisin tiedonsaantioikeudesta ja VML 20 §:ssä säädetään Verohallinnon oikeudesta saada tietoja toiselta viranomaiselta. Nämä säännökset voivat muodostaa ulosottoviranomaiselle velvollisuuden luovuttaa tietoja. Viranomaisten kohdalla edellä mainittujen säännöksien noudattamisessa on kysymys virkavelvollisuudesta. Huomioitavaa on myös se, että nämä tiedonsaantitilanteet muodostavat tietyissä tilanteissa samalla poikkeuksia salassapitovelvollisuudesta tai vaitiolo-oikeudesta.¹⁹⁶

Säännöksiä ulosottoviranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja ja muiden viranomaisten oikeudesta saada tietoja tulee tulkita samanaikaisesti. Ulosottokaassa on myös rajoitussäännöksiä, jotka rajoittavat tiedon luovuttamista, näiden lisäksi poliisia ja Verohallintoa koskevissa säännöksissä saada ulosottoviranomaiselta tietoja, on tällaisia rajoituksia.

Seuraavissa alaluvuissa perehdytään siihen, mitä tietoa ulosottoviranomaisella on oikeus luovuttaa pyynnöstä ja oma-aloitteisesti ulosottorekisteristä ja muusta asiakirjasta sekä mihin tarkoitukseen tietoa saa luovuttaa poliisille ja esitutkintaviranomaiselle sekä veroviranomaiselle. Tämän lisäksi perehdytään poliisin ja Verohallinnon oikeuteen saada tietoa ulosottoviranomaiselta sekä näiden säännöksien sisältämiin rajoituksiin.

5.1 Ulosottoviranomaisen oikeus luovuttaa tietoja pyynnöstä

Ulosottoviranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja pyynnöstä säädetään UK 3:70–71 §:ssä. Säännökset eivät rajoita tiedon luovuttamista julkisuuslain tai jonkin erityislain, kuten poliisilain perusteella¹⁹⁷. Seuraavaksi perehdytään UK 3:70 §:ään siltä osin, kun se koskee tutkielmaa. Ulosottoviranomainen saa antaa tiedot salassapitosäännösten estämättä.

UK 3:70 §

Esitutkinta- ja eräät muut viranomaiset sekä tuomioistuimet

¹⁹⁶ Helminen - Kuusimäki - Rantaeskola 2012, s. 431–432.

¹⁹⁷ HE 216/2001 vp, s.163–164.

Ulosottoviranomainen saa yksittäistapauksessa antaa pyydettyä ulosottoviranomaisen asiakirjasta vastaajan tunniste- ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja:

1) syyttaja- ja esitutkintaviranomaiselle rikosten selvittämistä, esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä varten sekä törkeiden rikosten ennalta estämistä varten;

...

5) syyttaja- ja esitutkintaviranomaiselle liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevaa tutkintaa varten ja poliisille liiketoimintakiellon noudattamisen valvontaa varten;

...

Törkeällä rikoksella tarkoitetaan tässä pykälässä rikosta, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta.

Säännöksen mukaan ” ulosottoviranomainen saa *yksittäistapauksessa* antaa *pyydettyä*...”. Säännöksen sanamuoto rajoittaa tiedon luovuttamisen pyynnöstä tapahtuvaan tiedon luovuttamiseen. Yksittäistapauksessa pyydetyllä tiedolla tarkoitetaan sitä, että jokainen tietojen saantia koskeva pyyntö ratkaistaan asianomaisen vastaajan osalta erikseen ja lisäksi harkittavaksi tulee tietojen antamisen edellytysten täyttyminen¹⁹⁸. Ulosottomies ei näin ollen saa luovuttaa tietoja automaattisesti tai omaloitteisesti. Automaattinen tietojenvaihto tarkoittaa informaation systemaattista ja säännönmukaista toimittamista toiselle viranomaiselle¹⁹⁹.

Näin ollen viranomaiset eivät voi esimerkiksi UK 3:70 §:n perusteella sopia automaattisesta menettelystä, jossa toiselle viranomaiselle luovutettaisiin tieto edeltä yksilöimättömissä tapauksissa²⁰⁰. Ulosottoviranomainen saa antaa säännöksen mukaisia tietoja vain vastaajasta. Vastaajalla tarkoitetaan sitä, jota vastaan täytäntöönpanoa on haettu. Ulosotossa vastaajana voi olla luonnollisen henkilön lisäksi yhteisö, laitos tai säätiö. (UK 1:3 §.)

UK 3:70 §:n ensimmäisen momentin mukaan ulosottoviranomainen saa antaa ulosottoviranomaisen asiakirjasta vastaajan tunniste- ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja. Tunniste- ja yhteystiedoiksi katsotaan tiedot, jotka ovat tarpeen henkilön yksilöimiseksi ja hänen asuin-, koti- tai olinpaikkansa selvittämiseksi. Tunnistetietojen perusteella voidaan luovuttaa myös henkilö- tai vastaava liiketunnus. Tunniste- ja yhteystietojen lisäksi tietoja voidaan luovuttaa vain vastaajan taloudellisesta asemasta ja toiminnasta.²⁰¹

¹⁹⁸ HE 216/2001 vp, s. 163–164.

¹⁹⁹ Äimä 2017, s. 33.

²⁰⁰ HE 216/2001 vp, s. 164.

²⁰¹ HE 216/2001 vp, s.164.

Taloudellinen asema on kuvattu tarkoittamaan henkilön taloutta kokonaisuudessaan, kuten palkkaa tai kokonaisvarallisuutta. Taloudellista asemaa koskeva tieto voi olla myös henkilön maksukykyä kuvaava tieto.²⁰² Taloudellisen aseman voitaneen katsoa ulottuvan luonnollisen henkilön lisäksi oikeushenkilöön. Myös taloudellinen toiminta voi kohdistua oikeushenkilön lisäksi luonnolliseen henkilöön. Kuitenkin säännöksen mukaisesti nämä rajautuvat vastaajaa koskeviin tietoihin. Taloudellisen aseman ja toiminnan tiedot voivat koskea erilaisia tuloja, kuten ansiotuloa, pääomatuloa, palkkiota, eläkettä, vuokratuloa tai elinkeinotuloa ja varallisuus voi koskea muun muassa ajoneuvoa, kiinteistöä, arvo-osuuksia, metsää sekä oikeushenkilön tai maatalouden varallisuutta. Maksukykyä kuvaava tieto voi koskea esimerkiksi pankin tiliotetta ja muita pankin tietoja, kirjanpitoa, tasetta tai se voidaan määrittää eri tunnuslukujen avulla.

Pykälän jokaisessa momentin kohdassa on erikseen mainittu viranomainen, kenelle tietoja saadaan luovuttaa ja mihin tarkoitukseen tietoja saa luovuttaa. Eli vastaajaa koskevilla tiedoilla on oltava pyytävän viranomaisen toiminnan kannalta pykälässä säädetty merkitys, jolloin tietoja voidaan pyytää vain säädettyä tarkoitusta varten. Koska pyytävä viranomainen toimii virkavastuulla, sen tulee huolehtia siitä, että tietoja pyydetään säädettyyn tarkoitukseen. Jos kuitenkin tilanne on epäselvä, on ulosottoviranomaisen aiheellista tiedustella käyttötarkoitusta.²⁰³

UK 3:70 §:n ensimmäisen momentin ensimmäisen kohdan mukaan tietoja voidaan antaa sekä syyttäjälle että esitutkintaviranomaiselle rikosten selvittämistä, esitutkintaa, syyteharkintaa, tuomioistuinkäsittelyä sekä törkeiden rikosten ennalta estämistä varten. Kun esitutkinta on päättynyt, siirtyy asian hoitaminen poliisilta viralliselle syyttäjälle syyteharkintaa varten²⁰⁴. Syyttäjä on rajattu tutkielman ulkopuolelle, eikä sitä ole tarpeen tarkastella mainintaa enempää. PolL 1 §:n mukaan rikosten ennalta ehkäiseminen ja selvittäminen kuuluvat poliisille. Tietojensaantioikeus rikosten ennalta estämisen osalta on haluttu rajata törkeiden rikosten ennalta estämiseen, josta minimirangaistus on neljä kuukautta vankeutta. Perusteluna on pidetty rikosten ennalta estämisen laajaa ja osin epäselvää merkitysisältöä.²⁰⁵ Poliisi pyrkii rikosten ja onnettomuuksien estämiseen sekä yleisluonteisella valvontatoiminnalla että kohdistamalla toimenpiteitä muun muassa valmisteilla olevaan rikolliseen toimintaan siten, että se saataisiin esimerkiksi estetyksi.²⁰⁶ Helsingin Poliisilaitoksen omien internetsivujen mukaan poliisin ennalta estävä toiminta jakaantuu jokapäiväiseen rikosten ennalta estämiseen sekä

²⁰² HE 30/1998 vp, 97.

²⁰³ HE 216/2001 vp, s.164.

²⁰⁴ Helminen - Kuusimäki - Rantaeskola 2012, s. 744.

²⁰⁵ HE 216/2001 vp, s.164.

²⁰⁶ Helminen - Kuusimäki - Rantaeskola 2012, s. 217.

poliisipartiossa että rikostutkinnassa. Ennalta ehkäisevää työtä toteutetaan edellä mainitun lisäksi Helsingin poliisilaitokseen erikseen perustetun ennalta estävän toiminnon avulla.²⁰⁷ Rikoksen esitutkinnasta säädetään esitutkintalaissa. Ennen esitutkinnan aloittamista esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä ilmoituksen perusteella tehtyyn tai muuhun rikosepäilyyn liittyvät seikat. Esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta silloin, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. (ETL 3:3 §.) Esitutkinnan tarkoituksena on rikosten tutkiminen²⁰⁸.

UK 3:70.1 §:n viides kohta määrittelee ulosottoviranomaisen oikeuden antaa tietoja syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevaa tutkintaa varten ja poliisille liiketoimintakiellon noudattamisen valvontaa varten. Seuraavaksi on hyvä tarkastella edellisen kohdan mukaisesti eri viranomaisille kuuluvia tehtäviä liiketoimintakiellon osalta. Liiketoimintakielto määräytyy liiketoimintakiellosta annetun lain mukaan. Lain kuudennen pykälän mukaan liiketoimintakiellon määrää yleinen tuomioistuin syyttäjän vaatimuksesta. Liiketoimintakiellon rikkomisesta tuomioistuin voi syyttäjän vaatimuksesta pidentää kieltoa enintään viidellä vuodella (Liiketoimintakieltolaki 17.1 §). Tutkielman ulkopuolelle rajautuu sekä tuomioistuin että syyttäjä, joten mainittujen viranomaisten kohdalla tiedon luovuttamiseen ei tarvitse perehtyä.

Liiketoimintakieltoain 2 § (1220/1997) määrittelee liiketoimintakiellon henkilöpiirin eli sen, ketä liiketoimintakielto voi koskea. Henkilöpiiri voi käsittää yhteisön, joka sisältää osakeyhtiön hallituksen jäsenen tai toimitusjohtajan²⁰⁹. Liiketoimintakieltoain 3 §:ssä (1220/1997) säädetään määräämiskiellon edellytyksistä, jotka voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäinen ryhmä muodostuu syyllistymisestä rikolliseen menettelyyn tai rikoslain mukaiseen rikokseen (Liiketoimintakieltoain 3.1 §:n 2 kohta ja 3.4 §:n 1–5 kohdat). Toisessa ryhmässä liiketoimintakieltoon voidaan määrätä esimerkiksi osakeyhtiön toimitusjohtaja, jos hän on liiketoiminnassa olennaisesti laiminlyönyt liiketoimintaan liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia muusta kuin maksukyvyttömyydestä johtuvasta syystä (Liiketoimintakieltoain 3.1 §:n 1 kohta (749/2017)). Toisen ryhmän henkilö ei ole syylistynyt rikolliseen menettelyyn.

Esitutkintaviranomaisen tekemä tutkinta liiketoimintakiellon määräämisestä tai pidentämisestä tapahtuu useimmiten sen epäillyn rikosasian esitutkinnan yhteydessä, jonka perusteella liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskeva vaatimus tullaan myöhemmin esittämään. Myös

²⁰⁷ Poliisi 2018: Helsingin poliisilaitos.

²⁰⁸ HE 222/2010 vp, s. 177.

²⁰⁹ HE 198/1996 vp, s. 12.

erillinen poliisitutkinta on mahdollista poliisilain mukaisesti.²¹⁰ Erilliseen poliisitutkintaan sovelletaan PolL 6 luvun säännöksiä. (Liiketoimintakieltolaki 19 a.) PolL 6.1 §:n mukaan poliisitutkinta on muuta poliisille toimitettua laissa säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa tutkintaa. Poliisin suorittama PolL 6 luvun tutkinta voi kohdistua myös sellaiseen henkilöön, joka ei ole syylistynyt rikolliseen menettelyyn. Ulosottoviranomaisella on oikeus luovuttaa UK 3:70 §:n mukaisia tietoja vain esitutkintaviranomaiselle liiketoimintakiellon määrittämisestä tai pidentämisestä koskevaa tutkintaa varten. Liiketoimintakiellosta annetun lain 21 §:ssä (1220/1997) säädetään kiellon noudattamisen valvonnasta. Pykälän mukaan kiellon noudattamisen valvonta kuuluu poliisille. Poliisin valvonnasta on voimassa, mitä poliisilaissa säädetään poliisitutkinnasta (Liiketoimintakieltolain 21 a 1 § (895/2011)).

Ulosottoviranomainen saa antaa UK 3:70 §:n perusteella vastaajan tunniste- ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja. Jotta ulosottoviranomainen saa luovuttaa edellä mainittuja tietoja, tulee tiedon luovuttamisen edellytykset täyttyä. Tietojen antamisen edellytys täyttyy ensinnäkin silloin, kun tietojen antaminen perustuu pyyntöön ja toiseksi silloin, kun tietoja pyytää pykälän mukainen viranomainen kuten esitutkintaviranomainen siinä tarkoitettua tarkoitusta varten kuten rikoksen selvittämistä varten. Molempien edellä mainittujen edellytysten tulee täyttyä, jotta ulosottoviranomainen saa luovuttaa tietoa.

Seuraavaksi perehdytään siihen, mitä tietoja ulosottoviranomainen saa luovuttaa UK 3:71 §:n mukaan veroviranomaiselle, jolloin säännökseen perehdytään siltä osin, kun se koskee tutkielmaa. Säännöksen tarkoitus on täydentää muualla olevia säännöksiä veroviranomaisen oikeudesta saada tietoja²¹¹. Ulosottoviranomainen saa antaa tiedot salassapitosäännösten estämättä.

UK 3:71 §

Veroviranomaiset ja julkisia tukia myöntävät

Ulosottoviranomainen saa yksittäistapauksessa antaa pyydettyä ulosottoviranomaisen asiakirjasta vastaajan tunniste- ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja, jos tiedot ovat tarpeen:

- 1) veroviranomaiselle verotusta koskevan asian käsittelyä varten; taikka

...

²¹⁰ HE 216/2001 vp, s.165.

²¹¹ HE 216/2001 vp, s.166.

Tietoa ei ilman erityistä syytä saa luovuttaa, jos asiakirjan laatimisesta on tietoa pyydettyessä kulunut yli neljä vuotta. Tiedot tulee luovuttaa ensisijaisesti 1 luvussa säädetyllä tavalla ulosottorekisteristä.

Pykälän ensimmäisen momentin mukaan ulosottoviranomainen saa pyydettyä ja yksittäistapauksessa antaa tietoja ulosottoviranomaisen asiakirjasta. Asiakirjasta saa antaa vastaajan tunnistetietoja ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja. Ulosottoviranomainen saa antaa tietoja vain vastaajasta. Tietoja saadaan luovuttaa, jos ne ovat tarpeen veroviranomaiselle verotusta koskevan asian käsittelyä varten. Säännöksen kohdalla tietojen antaminen yksittäistapauksittain on tarkemmin määritelty aiemman säännöksen yhteydessä kuin myös tietojen määrittely. Näissä tiedoissa ei ole pykälän välillä eroja.

Pykälän ensimmäisen momentin ensimmäisen kohdan mukaan tietoja saadaan luovuttaa veroviranomaiselle. Säännöksessä säädetään myös siitä, millä perusteella ulosottoviranomainen saa luovuttaa tietoja veroviranomaiselle. Säännöksen mukaan tietoja saadaan luovuttaa verotusta koskevan asian käsittelyä varten. Verohallinnon toimivalta on laajennettu 2017 koskemaan myös valmisteverotusta ja autoverotusta. Nämä tehtävät ovat siirtyneet Tullilta verohallinnolle.²¹²

Pykälän toisessa momentissa on tietojen luovuttamista rajoittava säännös, jonka mukaan tietoa ei saa luovuttaa ilman erityistä syytä, jos asiakirjan laatimisesta on tietoa pyydettyessä kulunut yli neljä vuotta. Aika on rajoitettu neljään vuoteen, koska tätä vanhempien tietojen merkitys pyytäjälle on poikkeuksellista. Määräaika perustuu myös siihen, ettei koko velallishistoriaa anneta automaattisesti. Määräaika ulosottoasiakirjan, esimerkiksi ulosottoselvityspöytäkirjan tai ulosmittauspäätöksen kohdalla katsotaan sen allekirjoittamisesta.²¹³ Yli neljä vuotta vanhempia tietoja on mahdollista saada erityisellä syyllä. Erityiselle syyllä ei tule kuitenkaan asettaa liian korkeaa kynnystä myöskään sen vuoksi, että julkisuuslain yhtenä perustavoitteena on se, ettei viranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa perusteettomasti rajoiteta. Veroviranomaisen tulee pystyä perustelemaan tarve saada vanhoja tietoja verotusta koskevan asian käsittelyyn liittyvillä konkreettisilla syillä.²¹⁴ Pykälän toisen momentin mukaan tieto tulee luovuttaa ensisijaisesti ensimmäisessä luvussa säädetyllä tavalla ulosottorekisteristä. Edellä mainitulla viitataan UK 1:33 §:ään, jolloin ulosottoviranomaisen tulee ensisijaisesti luovuttaa tietoja UK 1:33.1 §:n mukaisesti. Säännöksen mukaan veroviranomaisella ”on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulosottorekisteristä tehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa asianhallintatiedot pyyntöä edeltävien neljän vuoden ajalta sekä yhteistoimintatietoja.” Säännöksen ensisijaisuutta

²¹² HE 159/2016 vp, s. 5.

²¹³ HE 216/2001 vp, s. 167.

²¹⁴ HE 216/2001 vp, s. 167.

on perusteltu sillä, että tiedot annetaan tällöin yhdenmukaisina rekisteritietoina, johon vaikuttavat ulosoton tietovarmuus, velallisten yhdenvertaisuus ja ulosottoviranomaisten työmäärä.²¹⁵

Ulosottoviranomainen saa antaa UK 3:71 §:n perusteella vastaajan tunniste- ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja. Jotta ulosottoviranomainen saa luovuttaa edellä mainittuja tietoja, tulee tiedon luovuttamisen edellytykset täyttyä. Tietojen antamisen edellytys täyttyy ensinnäkin silloin, kun tietoja pyytää pykälän mukainen viranomainen esimerkiksi veroviranomainen siinä tarkoitettua tarkoitusta varten, kuten verotusta koskevan asian käsittelyä varten. Molempien edellä mainittujen edellytysten tulee täyttyä, jotta ulosottoviranomainen saa luovuttaa tietoa. Jotta edellytys luovuttaa yli neljä vuotta vanhempia tietoja täyttyy, täytyy veroviranomaisella olla konkreettinen syy, joka liittyy esimerkiksi verotusta koskevan asian käsittelyyn.

5.2 Ulosottomiehen oikeus luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti

UK 3:72 §:ssä säädetään oma-aloitteisesta tietojen antamisesta. Säännös on osoittautunut tarpeelliseksi ulosoton viranomaisyhteistoiminnan ja erikoisperintätoiminnan vuoksi. Lain esitöiden mukaan ulosottomies saa ilman pyyntöäkin omasta aloitteestaan luovuttaa tietoja säännöksen mukaisesti.²¹⁶ Sanamuodosta voidaan tulkita, että tiedon luovuttaminen toiselle viranomaiselle voi tapahtua myös pyynnöstä. Ulosottomiehellä voi näin ollen olla myös velvollisuus luovuttaa tietoja säännöksen puitteissa silloin, kun toinen viranomainen niitä pyytää.

Oma-aloitteinen eli niin sanottu spontaaninen tiedonvaihto tarkoittaa ilman erillistä pyyntöä tapahtuvaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Tällöin ulosottoviranomaisen hallussa olevaa tietoa siirretään eteenpäin²¹⁷. Toisen viranomaisen oikeus antaa tietoja oma-aloitteisesti ei kuitenkaan rajoita toisen viranomaisen oikeutta pyytää tietoja, varsinkin kun oma-aloitteisten tietojen antamisen laajuus saattaa olla tulkinnanvarainen²¹⁸. Säännös ei aseta ulosottomiehelle velvollisuutta luovuttaa havaitsemiaan tietoja oma-aloitteisesti, vaan antaa tietojen luovuttamiseen mahdollisuuden säädetyissä tilanteissa. Säännöksen mukaisia tietoja ulosottomies saa antaa ulosottorekisteristä ja muusta asiakirjasta julkisuuslain salassapitovelvollisuuden estämättä.

UK 3:72 §:ssä säädetään ulosottomiehen oma-aloitteisesta tietojen antamisesta, minkä *ensimmäisen momentin* mukaan ulosottomies saa oma-aloitteisesti antaa tietoja, ”jos on syytä epäillä, että vastaaja

²¹⁵ HE 216/2001 vp, s. 167.

²¹⁶ HE 216/2001 vp, s. 168.

²¹⁷ Äimä 2017, s. 33.

²¹⁸ Helminen - Kuusimäki - Rantaeskola 2012, s. 436.

tai sivullinen on saattanut syyllistyä virallisen syytteen alaiseen ulosottomenettelyssä tehtyyn tai täytäntöönpanon tuloksen muutoin vaarantavaan rikokseen, kirjanpitorikokseen taikka sellaiseen muuhun rikokseen, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta”. Säännöksen mukaan tietoja saa luovuttaa syyttäjälle ja esitutkintaviranomaiselle rikosten selvittämistä, esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä varten sekä törkeiden rikosten ennalta estämistä varten.

Tällaisilla rikoksilla tarkoitetaan lähinnä RL 39 luvun (769/1990) virallisen syytteen alaisia rikoksia ja RL 30:9–10 §:n kirjanpitorikosta. RL 39 luvussa säädetään muun muassa velallisen epärehellisyydestä, törkeästä velallisen epärehellisyydestä, velallisen petoksesta ja törkeästä velallisen petoksesta. Ulosottomenettelyssä voidaan havaita, ettei velallinen ole pitänyt kirjanpitoa tai velallinen on hävittänyt tähän liittyvän aineiston. Tällainen voi ilmetä myös sivullisen tietojenantovelvollisuuden kohdalla. Ulosottomiehen tietojenanto-oikeus koskee myös vastaajan tai sivullisen tekemiä törkeitä rikoksia. Ulosottomies voi esimerkiksi havaita vastaajan tai sivullisen hallitsemisissa tiloissa olevan arvokasta varastetuksi epäiltävissä olevaa tavaraa.²¹⁹

UK 3:72 §:n toisen momentin mukaan tietoja saa oma-aloitteisesti luovuttaa myös UK 3:70 §:n 1 momentin 5–7 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille siinä mainittua tarkoitusta varten. Viidennen kohdan mukaan tietoja saa luovuttaa muun muassa esitutkintaviranomaiselle liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevaa tutkintaa varten ja poliisille liiketoimintakiellon noudattamisen valvontaa varten, ”jos on syytä epäillä, että vastaaja tai sivullinen on saattanut syyllistyä virallisen syytteen alaiseen rikokseen”. Kohdassa kuusi ja seitsemän määritellyt viranomaiset olen rajannut tutkielman ulkopuolelle.

UK 3:72 §:n kolmas momentti oikeuttaa tietojen oma-aloitteisen antamisen veroviranomaisille ja julkisia tukia myöntäville. Säännöksen mukaan tietoja voidaan antaa ”jos on syytä epäillä, että vastaaja tai sivullinen on saattanut syyllistyä RL 29 luvun 1–4 §:ssä tarkoitettuun tekoon tai julkisen etuuden väärinkäyttöön”. RL 29 luvussa (769/1990) säädetään rikoksista julkista taloutta vastaan, kuten veropetoksesta²²⁰, törkeästä veropetoksesta, lievästä veropetoksesta ja verorikkomuksesta²²¹. Pykälässä

²¹⁹ HE 216/2001 vp, s. 168.

²²⁰ Veropetoksesta on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi, jos esimerkiksi antaa viranomaiselle verotusta varten väärän tiedon veron määräämiseen vaikuttavasta seikasta ja yrittää sillä aiheuttaa veron määräämättä jättämisen (RL 29:1 §).

²²¹ Verorikkomuksesta on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi, jos on esimerkiksi hankkinut itselleen taloudellista hyötyä jättämällä määrääjassa tilitettävän arvonlisäveron suorittamatta muun kuin maksukyvyttömyyden vuoksi (RL 29:4 §).

on kyse lähinnä eriasteisesta veropetoksesta tai erilaisista julkisen etuuden väärinkäytöksistä, minkä mukaan säännös ei myöskään rajaa pois julkisen etuuden väärinkäytöstapauksissa RL 36 luvun (769/1990) petosta²²². Kolmannen momentin ilmoitus eroaa ensimmäisen ja osin toisenkin momentin ilmoituksesta, sillä perusteella, että rikosepäilyä ei ilmoiteta viranomaiselle, jonka tehtävänä on selvittää rikosta, vaan veroviranomaiselle, joka harkitsee, mihin toimenpiteisiin asiassa on aihetta ryhtyä.²²³

Tietoja saa säännöksen mukaisesti luovuttaa sekä vastaajasta että sivullisesta. Sivullisesta saa luovuttaa väärinkäytöstapauksissa tietoja silloin, kun sivullinen on toiminut yhdessä vastaajan kanssa sekä sellaisissa tapauksissa, kun sivullinen on toiminut itsenäisesti, jos ulosottomies saa tiedon tällaisesta toiminnasta ulosottoasian yhteydessä. Ulosottomiehen tulisi suhtautua pidättyväisesti sellaisen tiedon luovuttamisen suhteen, joka koskee sivullista silloin, kun kysymyksessä ei ole kyse avunannosta velallisen rikokseen.²²⁴ Oma-aloitteinen tiedon luovuttaminen ei edellytä tai tarkoita varsinaisen rikosilmoituksen tekemistä, vaikka siihen ulosottomiehellä on myös mahdollisuus. Koska kyseessä on vasta rikosepäily, ei säännös edellytä perinpohjaista rikosoikeudellista arviota rikoksen todennäköisyydestä, tekoon sovellettavasta tunnusmerkistöstä ja sen törkeysasteesta taikka osallisuuskysymyksistä, eikä ulosottomiehen virheenä pidetä sellaista, että henkilöä lopulta syytetään tai hänet tuomitaan teosta, joka ei ole virallisen syytteen alainen.²²⁵ Edellä mainitun mukaan ulosottomiehen virheenä ei voida myöskään pitää vastaajan tai sivullisen syyttämättä jättämistä.

UK 3:72.1–3 §:n mukaan ulosottomies saa luovuttaa oma-aloitteisesti sellaisia tietoja, jotka liittyvät siihen asiaan, jonka perusteella ulosottomiehellä on syytä epäillä, että vastaaja tai sivullinen on saattanut syyllistyä momentin mukaiseen rikokseen. Jotta ulosottomies saa luovuttaa tietoja, täytyy kaikkien siinä tarkoitettujen edellytysten täytyä. Ensinnäkin, jos ulosottomiehen on syytä epäillä, että vastaaja tai sivullinen on saattanut syyllistyä momentin mukaiseen rikokseen, tulee tämän edellytyksen täytyä joko vastaajan tai sivullisen osalta. Tällainen momentin mukainen rikos voi tarkoittaa esimerkiksi kirjanpitorikosta.

Lisäksi ensimmäisen momentin edellytyksenä on, että tietoja saa luovuttaa UK 3:70 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille siinä tarkoitettuja tehtäviä varten. Tällainen edellytys täyttyy, jos esimerkiksi esitutkintaviranomaiselle luovutetaan tietoja rikoksen selvittämistä varten. Lisäksi toisen momentin

²²² Ks. Tarkemmin RL 36 luku, jossa useammassa pykälässä säädetään petoksen tunnusmerkeistä.

²²³ HE 216/2001 vp, s. 169.

²²⁴ HE 216/2001 vp, s. 168.

²²⁵ HE 216/2001 vp, s. 168–169.

edellytyksenä on, että tietoja saa luovuttaa UK 3:70 §:n 1 momentin 5–7 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille siinä mainittua tarkoitusta varten. Tällainen edellytys täyttyy, jos esimerkiksi esitutkintaviranomaiselle luovutetaan tietoja liiketoimintakiellon määrittämisestä koskevaa tutkintaa varten. Lisäksi kolmannen momentin edellytyksenä on, että tietoja saa luovuttaa UK 3:71 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille, kuten veroviranomaisille. Kolmannen momentin edellytyksissä ei vaadita tietojen antamista säännöksessä määritellyjä tehtäviä varten, vaan tiedon luovuttamiseen riittää edellä mainittujen edellytysten täyttyminen.

UK 3:72 § laajentaa ulosottomiehen oikeutta luovuttaa tietoja poliisille ja esitutkintaviranomaiselle sekä veroviranomaiselle sillä perusteella, mitä tietoa ja kenestä, ulosottomies saa luovuttaa. Säännös oikeuttaa ulosottomiehen luovuttamaan tietoja laajemmin kuin UK 3:70–71 §:ssä säädetään. Määritellään seuraavaksi, miten itse tieto, mitä ulosottomies saa luovuttaa UK 3:72 §:n perusteella, eroaa UK 3:70–71 §:n tiedoista. Säännöksen mukaan ulosottomies saa luovuttaa esitutkintaviranomaiselle esimerkiksi sellaisen tiedon, että on havainnut vastaajan tai sivullisen hallitsemisessa tiloissa olevan arvokasta varastetuksi epäiltyä tavaraa. Poliisille liiketoimintakiellon noudattamisen valvontaa varten ulosottomies saa luovuttaa esimerkiksi sellaisen tiedon ja selvitysmateriaalin siitä, että on havainnut liiketoimintakieltoon määrätyn henkilön olevan toisessa yrityksessä vastuuasemassa. Ulosottomies on voinut havaita ulosottomenettelyssä, ettei velallinen ole pitänyt kirjanpitoa tai velallinen on hävittänyt tähän liittyvän aineiston. Ulosottomies saa säännöksen mukaan luovuttaa tällaisen tiedon selvitysaineistoinen muun muassa veroviranomaiselle. Ulosottomiehen tietojenanto-oikeus koskee myös vastaajan tai sivullisen tekemiä törkeitä rikoksia. Näin ollen säännös oikeuttaa ulosottomiehen luovuttamaan muutakin kuin taloudelliseksi asemaksi tai toiminnaksi määritellyjä tietoja.

Lisäksi ulosottomies saa oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja myös sivullisesta, mitä ulosottoviranomainen ei saa pyyntöön perustuvien ulosottokaaren säännöksiä perusteella luovuttaa. Säännös laajentaa lisäksi veroviranomaisen osalta tiedon luovuttamisen koskemaan muitakin tehtäviä kuin pyyntöön perustuvassa säännöksessä on rajattu koskemaan. Tiedon luovuttamiseen UK 3:72 §:n johdosta, vaikka se tapahtuisikin toisen viranomaisen pyynnöstä, vaaditaan UK 3:70–71 §:n luovutusedellytysten lisäksi aina se, että ulosottomiehellä on syytä epäillä vastaajaa tai sivullista säännöksessä mainituista rikoksista tai teoista.

5.3 Toisen viranomaisen oikeus saada tietoja ulosottoviranomaiselta

Edellä on tarkasteltu ulosottoviranomaisen ja osin tarkemmin ulosottomiehen oikeutta luovuttaa tietoja. Nyt tarkastellaan poliisin ja Verohallinnon oikeutta saada tietoja ulosottoviranomaiselta. Niin

kuin aiemmin on mainittu, ulosottoviranomainen on laajempi viranomaiskäsite ja koskee myös ulosottomiestä. Toisen viranomaisen tietopyyntö ei kuitenkaan rajaudu pelkästään ulosottomieheen, jonka vuoksi käytetään ulosottoviranomaisen käsitettä.

Toisen viranomaisen tiedonsaantioikeus voi muodostaa ulosottoviranomaiselle velvollisuuden luovuttaa tietoja. Esimerkiksi poliisilla on lain mukaan oikeus saada... tarpeelliset tiedot... Säännös luovuttaa poliisille oikeuden saada tiettyjä tietoja ja ulosottoviranomainen, jolta tietoja pyydetään, on puolestaan säännöksen puitteissa velvollinen lain mukaan tietoja antamaan. Viranomaisen kohdalla kyse on tällöin myös virkavelvollisuudesta²²⁶. Poliisin tiedonsaantisäännöksen ja Verohallinnon tiedonsaantisäännöksen mukaan kyseisillä viranomaisilla voi olla oikeus saada ulosottomieheltä tietoja laajemmin kuin ulosottokaareissa säädetään ulosottomiehen oikeudesta luovuttaa tietoja kyseisille viranomaisille. Luovutusrajoitukset voivat kuitenkin rajoittaa tiedonsaantioikeuksia.

Ulosottoviranomaisen ja ulosottomiehen kohdalla oikeudesta tiedon luovuttamiseen poliisille säädetään UK 1:33 §:ssä, UK 3:69–70 §:ssä ja UK 3:72 §:ssä. Edellä mainittuja säännöksiä on tarkasteltu aiemmissa luvuissa. Poliisin tiedonsaantioikeuden yhteydessä tarkastellaan PolL 4:2 §:n muodostamaa tiedonsaantioikeutta, mikä voi muodostaa ulosottoviranomaiselle ulosottokaaren säännöksiä laajemman velvollisuuden luovuttaa tietoa poliisille. Ulosottoviranomaisen ja ulosottomiehen kohdalla oikeudesta tiedon luovuttamiseen Verohallinnolle säädetään UK 1:33 §:ssä, UK 3:69 ja UK 3:71–72 §:ssä. Verohallinnon tiedonsaantioikeuden yhteydessä tarkastellaan VML 20 §:n muodostamaa tiedonsaantioikeutta, mikä voi muodostaa ulosottoviranomaiselle ulosottokaaren säännöksiä laajemman velvollisuuden luovuttaa tietoa Verohallinnolle.

5.3.1 Poliisin tiedonsaantioikeus

Poliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään poliisilaissa. Poliisilain neljännessä luvussa säädetään poliisin tiedonsaantioikeuksista. Neljännen luvun toinen pykälä koskee tietojen saantia viranomaiselta. Säännös tietojensaantioikeudesta syrjäyttää muut säännökset, joissa säädetään salassapidosta, ellei kyseisessä säännöksessä erikseen kielletä tietojen luovuttamista poliisille tai mainitaan tiedonsaantiin oikeutetut viranomaiset ja poliisia ei ole viranomaisena mainittu. Jos poliisin tiedonsaantioikeutta salassapitosäännöksen mukaan on rajoitettu niin, että poliisi saa tietoja vain määräedellytyksin tai

²²⁶ Helminen - Kuusimäki - Rantaeskola 2012, s. 431.

tiettyyn tarkoitukseen, erityissäännöksiä mukaisia rajoituksia tulee noudattaa poliisilaissa säädetystä yleisestä tietojensaantioikeudesta huolimatta.²²⁷

Lainsäädännössä on erityissäännöksiä, jotka koskevat tiedon luovuttamista viranomaisten kesken. Säännöksissä on usein säännelty tarkemmin siitä, mitä tietoja luovuttaminen koskee. Poliisin osalta tietojen käyttötarkoitusta voi olla myös rajoitettu sillä tavoin, että se koskee vain tiettyjen rikosten selvittämistä ja joissakin tapauksissa myös rikosten estämistä. Jos erityissäännöksessä on rajoitus tiedon luovuttamisesta poliisille, tämä syrjäyttää poliisilain yleisluonteisen säännöksen. Erityissäännös ei suoraan syrjäytä poliisilain yleisluonteista säännöstä, vaan kyseisessä erityissäännöksessä tulee olla rajoitus tai kielto luovuttaa tietoa poliisille. UK 3:69–3:73 § ovat erityissäännöksiä tiedon luovuttamisesta. Säännökset ovat erityissäännöksiä suhteessa PolL 4:2 §:ään.²²⁸

PolL 4:2 §

Tietojen saanti viranomaiselta

Poliisilla on päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta ja ... poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu.

Poliisilla on päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta ja ... ajo-oikeuden ... luvan voimassaolon harkitsemiseksi luvanhaltijan terveydentilaan, ... liittyviä tietoja

Säännöksen mukaan poliisin tiedonsaantioikeus on päällystöön kuuluvalla poliisimiehellä. Valtioneuvoston asetuksessa poliisista (1080/2013) määritellään poliisimiehet 1 §:n 1 kohdassa, jonka mukaan päällystöön kuuluvat muun muassa keskusrikospoliisissa keskusrikospoliisin päällikkö, apulaispäällikkö, rikosylitarkastaja, poliisilakimies, rikostarkastaja, rikosylikomisario ja rikoskomisario ja edellä mainittujen lisäksi paikallispoliisissa poliisipäällikkö, apulaispoliisipäällikkö, rikosylitarkastaja, poliisilakimies, ylikomisario ja komisario. Tietoja saa näin ollen luovuttaa poliisille vain päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä.

Ensimmäisen momentin mukaan poliisilla on oikeus saada maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä muilta viranomaisilta, kuten ulosottoviranomaiselta heidän hallussaan olevat tiedot ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Poliisin tehtäviä ei ole erikseen määritelty, vaan poliisin tiedonsaantioikeus liittyy kaikkiin

²²⁷ HE 57/1994 vp, s. 67; KHO 2018:93.

²²⁸ Helminen - Kuusimäki - Rantaeskola 2012, s. 436-437; Saukoniemi - Rantaeskola 2014, s. 134.

poliisille kuuluviin tehtäviin riippumatta siitä, säädetäänkö niistä poliisilaissa tai muussa lainsäädännössä²²⁹. Ensimmäisen momentin mukaan poliisilla ei ole oikeutta saada toiselta viranomaiselta sellaista tietoa, jota rajoittaa nimenomainen kielto tai rajoitus käyttää tällaista tietoa todisteena. Tutkielmaan kohdistuvista todistelurajoituksista on säännöksiä OK 17 luvun (732/2015) 12 ja 17–19 §:ssä. Säännökset saattavat aiheuttaa tiedon luovuttamisen suhteen tulkinnanvaraisia ristiriitatilanteita. Kyseiset säännökset estänevät tietojen antamisen poliisille.²³⁰ Säännöksiä tarkastellaan luvussa kuusi ulosottomiehen vaitiolovelvollisuuden yhteydessä, koska säännökset eivät suoraan rajoita kaikkia poliisin tehtäviä, eivätkä rajoita tiedon luovuttamista kaiken ulosottomiehen hallussa olevan tiedon suhteen.

Poliisin tiedonsaannissa tietojen käyttötarkoituksella on merkitystä, jolloin esimerkiksi rikostutkintaa varten hankittavien tietojen edellytys voi riippua siitä, keneen rikos on kohdistunut. Edellytyksenä voi olla se, onko rikos kohdistunut tietoja antavaan viranomaiseen, hänen asiakkaaseensa tai onko viranomaisella muuten hallussaan sellaista tietoa, jota voidaan tarvita rikoksen selvittämiseksi. Säännökset voivat estää tietynlaiseen tarkoitukseen laillisesti hankitun tiedon käytön muussa virkatehtävässä.²³¹ Tilanteessa, jossa tietojen käyttö todisteena on kiellettyä tai rajoitettua, on poliisilla oikeus saada tietoa vain sellaisessa tarkoituksessa, jossa tiedon käyttö on todistelukieltoihin ja rajoituksiin liittyvien säännösten mukaan sallittua²³². Poliisilla on tietoja hankkiessa toiselta viranomaiselta, menettelyohjeena tarkistaa, onko tiedustelun kohteena olevasta viranomaisesta tai viranomaisen toimintaa koskevissa säännöksissä erityistä säännöstä, kysymykseen tulevien tietojen luovuttamisesta²³³.

PolL 4:2 § tiedonsaantioikeudesta tulee sovellettavaksi myös esitutkintaa toimitettaessa. ETL 11:8 §:ssä säädetään tietojen saamisesta viranomaiselta. Pykälän mukaan rikoksen selvittämiseksi tarvittavien tietojen saamisesta viranomaiselta säädetään PolL 4:2 §:ssä. Poliisin tiedonsaantioikeus koskee myös liiketoimintakieltoasian tutkintaa ja kiellon noudattamisen valvontaa, jotka molemmat kuuluvat poliisin tehtäviin. Esitutkintaviranomaisen tekemä tutkinta liiketoimintakiellon määräämisestä tai pidentämisestä tapahtuu useimmiten sen epäillyn rikosasian esitutkinnan yhteydessä, jonka perusteella liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskeva vaatimus tullaan myöhemmin esittämään.

²²⁹ HE 57/1994 vp, s. 66.

²³⁰ Helminen - Kuusimäki - Rantaeskola 2012, s. 433.

²³¹ HE 57/1994 vp, s. 66–67.

²³² HE 57/1994 vp, s. 66–67.

²³³ Helminen - Kuusimäki - Rantaeskola 2012, s. 436.

Myös erillinen poliisitutkinta on mahdollista poliisilain mukaisesti.²³⁴ Erillistä poliisitutkintaa ja kielon noudattamisen valvontaa on tarkasteltu UK 3:70 §:n yhteydessä.

Liiketoimintakiellon oikeudellinen luonne vaikuttaa *ne bis in idem*-kiellon noudattamisessa. *Ne bis in idem* -periaatteen mukaan ketään ei saa tutkia, syyttää ja tuomita toiseen kertaan rikoksesta, josta henkilö on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi. Mainittua kieltoa sovelletaan rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Tällöin hallinnollisessa menettelyssä määrätty rangaistusluonteinen seuraamus esimerkiksi veronkorotus estää saman asian käsittelyn rikosprosessissa, jolloin liiketoimintakieltoasian tutkintaa ei toimiteta esitutinnan yhteydessä. *Liiketoimintakielto ei ole sellainen rangaistustyyppinen seuraamus, jota ne bis in idem -kielto koskisi*, joten hallinnollisena seuraamuksena määrätty veronkorotus ei kuitenkaan estä liiketoimintakieltoasian tutkintaa ja määräämistä muussa menettelyssä.²³⁵

Poliisilaissa poliisin oikeudet tiedonsaantiin on säännelty yleisluonteisesti, koska on katsottu perustelluksi, että poliisilla on turvallisuusviranomaisena laajasti määritelty oikeus tietojen saamiseen²³⁶. Tiedonsaantia koskeva säännös jättää suuren osan asiaan liittyvistä kysymyksistä yksityiskohtaisesti ratkaistavaksi. Kyseistä säännöstä tiedonvaihdon osalta voi rajoittaa OK 17 luvussa säädetty todistelurajoitus ja -kielto, mihin liittyy myös rikoksen esitutkinnessa salassapitovelvollisuus ja vaitiolo-oikeus.²³⁷

Tarkastellaan seuraavaksi KHO:n 2010:42 ratkaisua. Tapauksessa oli kysymys siitä, että Kansaneläkelaitos (KELA) ei pyynnöstä huolimatta luovuttanut tietoja poliisille. Poliisi oli pyytänyt esitutkintaa varten KELA:lta yksilöityjen henkilöiden lääketoja koskevia tietoja. Esitutkinta koski epäiltyä murhaa. Poliisi oikeutettiin PolL 35 §:n 1 momentin (nykyään PolL 4:2 §) nojalla saamaan pyydettyt tiedot.

KELA kieltäytyi antamasta tietoja sairausvakuutuslain (1224/2004) 19:8 §:ään (513/2010) perustuen. Säännöksen mukaan KELA:lla on oikeus antaa poliisille rikosten selvittämistä varten välttämättömiä tietoja, kuitenkin terveydentilaa koskevia tietoja ei saa luovuttaa. KELA:n mukaan lääketoja koskevat tiedot ovat terveydentilaa koskevia tietoja, joita saa antaa vain asianomaisten henkilöiden antamien suostumusten perusteella. Poliisilla on poliisil 35 §:n nojalla oikeus pyydettyjen

²³⁴ HE 216/2001 vp, s.165.

²³⁵ HE 269/2016 vp, s. 6.

²³⁶ Helminen - Kuusimäki - Rantaeskola 2012, s. 431.

²³⁷ HE 57/1994 vp, s. 14, 65, 66.

tietojen saamiseen sairausvakuutuslain estämättä, jollei laissa ole kielletty tai rajoitettu sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tiedon käyttöä todisteena. OK 17:23 §:n perusteella muun muassa apteekkari ei saa todistaa sellaisesta, mitä ovat asemansa perusteella saaneet tietää ja mikä asian laadun vuoksi on pidettävä salassa. Apteekkari voidaan kuitenkin velvoittaa todistamaan sellaisessa asiassa, jossa virallinen syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, mistä saattaa seurata vankeutta kuusi vuotta tai ankarampi rangaistus.

Poliisi on pyytänyt tietoja lääkaineilla tehtyjen neljän murhan ja kuuden murhan yrityksen asianomistajina olevien henkilöiden KELA-korvatuista lääketoista. Murhasta voi seurata kuutta vuotta ankarampi vankeusrangaistus. Pyydetty tiedot ovat erittäin tärkeitä poliisille, jotta saadaan selvitettyä minkälaisia lääkaineita, asianomistajilla on ollut käytössään, tai mitä lääkaineita rikoksen epäilyllä on ollut laillisesti käytössään. Poliisilla on oikeudenkäymiskaaren mukaan oikeus saada tiedot suoraan apteekkarilta, eli tiedot on tällöin mahdollista saada suoraan apteekista. KELA on tietynlainen keskusvirasto, johon tietoja on kerätty keskitetysti. Koska poliisilla on oikeus saada tiedot apteekista, voidaan lähteä siitä, että samoja tietoja voidaan saada myös keskitetysti KELA:lta.

KHO:n ratkaisussa KELA:n päätös kumotaan ja Helsingin poliisilaitos oikeutetaan saamaan pyydetty tiedot. KHO:n mukaan lääketoja koskevat asiakirjat, siltä osin kuin lääkkeitä on hankittu sairauden hoitoon, ovat välillisesti henkilön terveydentilaa koskevia tietoja ja sisältävät siten julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja. Poliisilaitoksella on tällöin oikeus saada kyseiset tiedot vain sellaisen laintasoisen säännöksen perusteella, jossa on säädetty poikkeus asiakirjasalaisuudesta. Tapaukseen ei sovelleta sairausvakuutuslakia, koska sairausvakuutuslain 19:8 § koskee ainoastaan sosiaaliturvan väärinkäyttämistä koskevia rikoksia, PolL 35 §:n yleissäännös tulee sovellettavaksi silloin, kun poliisi pyytää tietoja käytettäväksi muuhun tarkoitukseen.

Tapauksessa tuli arvioida pyydettyjen lääketoja koskevien tietojen luovuttamisen osalta, rajoittaako PolL 35.1 §:n viittaussäännös sen, että tietojen käyttöä todisteena on rajoitettu. OK 17:23.1 §:n 1 kohdan mukaan virkamies ei saa todistaa siitä, mitä hänen on toimessaan salassa pidettävä. OK 17:23 §:n 3 momentin mukaan 1 momentin 3 kohdassa säädetty todistamiskielto väistyy, jos virallinen syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta saattaa seurata vähintään kuusi vuotta vankeutta. Edellä mainittu kolmas kohta koskee muun muassa apteekkaria.

Esitutkintalain mukaan todistamiskielto väistyy samoin edellytyksin esitutkinnassakin. Todistamiskiellon väistyminen ei näin ollen koske OK 17:23.1 §:n 1 kohdan virkasalaisuutta. PolL 35.1 §

todetaan tulkinnanvaraiseksi suhteessa OK 17:23.1 §:n 1 kohtaan. Poliisilain säännöksellä on lain esitöiden mukaan tarkoitettu perustaa poliisille oikeus saada viranomaisilta salassa pidettävää tietoa. Tämän mukaan nähdään, että poliisilain säännöksen tavoitteena on ollut säätää sellaisesta poikkeuksesta OK 17:23.1 §:n 1 kohtaan, jonka mukaan virkasalaisuus ei estä tiedon ilmaisemista poliisille esitutkintaa varten.

KHO:n harkitessa poliisin oikeutta saada tietoja kyseisessä tapauksessa, tulee poliisilain sovellettavan väljän säännöksen (tällä tarkoitetaan säännöksessä käytettävää ilmaisua ”tarpeen” ”välttämättömän” sijaan) pohjalta ja ottaen huomioon perustuslain tulkintavaikutus, ensin tarkastella, millaisia tietoja pyyntö koskee. Tätä asiaa koskien on jo aiemmin todettu, että poliisi voisi saada nyt pyydettyt tiedot suoraan apteekista. Toisena tarkastelun kohteena on se, mihin tarkoitukseen poliisi pyytää tietoja ja miten tietopyyntö on yksilöity. Tämän osalta voidaan todeta, että poliisi on pyytänyt tietoja murhan ja murhan yritysten tutkintaan, ja että pyynnössä on tarkoin yksilöity, kenestä ja mitä tietoja pyydetään. Asiakokonaisuutena arvioiden yksityiselämän mahdollinen loukkaaminen tulisi kysymykseen vain siltä osin, että tiedot voidaan saada keskitetysti KELA:lta sen sijaa, että tiedot pyydetäisiin erikseen jokaiselta apteekkarilta. Salassa pidettäväksi säädetty tieto tulisi molemmissa tapauksissa poliisin käytettäväksi rikostutkinnassa. Näin ollen kyseisessä tapauksessa ei tapahdu sellaista yksityiselämän loukkausta, että PolL 35.1 § perusoikeusmyönteinen tulkinta johtaisi siihen, ettei pyydettyjä tietoja voisi luovuttaa.

KHO:n ratkaisussa oli tutkielman kannalta hyvä tuoda esille siihen liittyvien viranomaisten perusteluita ja näkemyksiä tiedon luovuttamiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, mihin viranomaiset muun muassa perustavat oman oikeutensa saada tietoa tai kieltäytyä antamasta tietoa. Olennaisinta tapauksessa on oikeuden ratkaisu perusteluineen. PolL 4:2 §:ssä käytetään edelleen ilmaisua ”tarpeelliset” tiedot. Tämä ei kuitenkaan saa muodostaa poliisille liian laajaa tiedonsaantioikeutta.

Yksityisen henkilön kohdalla tulee ottaa huomioon yksilön perusoikeudet, silloin kun salassa pidettäviä tietoja luovutetaan eteenpäin. KHO:n loppuratkaisuun vaikutti juuri se, ettei yksityiselämän suoja tule loukatuksi. Niin kuin KHO painotti ratkaisussaan, olennaista oli, millaisia tietoja pyyntö koski, mihin tarkoitukseen poliisi pyysi tietoa ja miten tietopyyntö oli yksilöity. Yksityiselämän suojan lisäksi KHO puntaroi sitä, rajoittaako PolL 35.1 §:n viittaussäännös sen, että tietojen käyttöä todisteena on rajoitettu. KHO totesikin kyseisen säännöksen olevan tulkinnanvarainen suhteessa OK 17:23.1 §:n 1 kohtaan.

OK 17:12.1 § (194/2019) koskee velvollisuutta kieltäytyä todistamasta. Pykälässä säädetään virkamiehen ja tähän rinnastettavan henkilön velvollisuudesta kieltäytyä todistamasta. Kyseessä on yleissäännös virkasalaisuutta koskevasta todistamiskiellosta²³⁸. Säännöksen mukaan virkamies ei saa todistaa sellaisesta asiasta, mitä hänen on pidettävä toiminnassaan salassa. PolL 4:2 §:n säännöstä tulkitaan siten, että asianomaisen virkamiehen OK 17:12.1 §:ssä säännelty salassapitovelvollisuus ei estä tietojen antamista²³⁹.

PolL 4:2.2 § koskee ajo-oikeuden, ampuma-aseluvan tai muun sellaisen luvan voimassaolon harkitsemista, eikä sitä näin ollen ole tutkielman kannalta tarpeen tarkastella, koska tällaisia henkilön ominaisuuksia ja käyttäytymiseen viittaavia tietoja tiedustellaan pääsääntöisesti sellaisilta viranomaisilta, jotka tällaisia henkilötietoja käsittelevät.

5.3.2 Verohallinnon tiedonsaantioikeus

Verotusmenettely on hallintomenettelyä ja siihen sovelletaankin hallintoa koskevaa yleisnormistoa. Yleisten hallinto-oikeudellisten normien ja periaatteiden ohella ja usein myös sen sijaan, tulee verotuksessa sovellettavaksi sitä koskevat erityissäännökset. Merkittävin verotusta koskevista erityissäännöksistä on verotusmenettelylaki.²⁴⁰ Verotusmenettelylaissa säädetään verotuksessa noudatettavasta menettelystä. VML 20 §:ssä säädetään viranomaisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta. VML 20 § ja UK 3:69–73 § samantasoisia erityissäännöksiä. Samantasoisien säännöksiä kohdalla tiedonantovelvollisuuden osalta voidaan joutua tulkintatilanteeseen, jossa painopiste on sovellettavan ratkaisuhjeen löytämisessä. Tulkintatilanteeseen voidaan joutua, jos lain ilmaisu on merkityssisällöltään epäselvä, myös tulkinnanvaraisuus voi olla hyvin eriaisteista.²⁴¹ Jos sääntöjen ristiriitaa ei voida poistaa tulkinnalla, määräytyy niiden etusijajärjestys yleensä niin, että uudempi säännös syrjäyttää vanhemman säännöksen²⁴².

Samantasoisien säännöksiä välillä suoritettavaan valintaan vaikuttaa myös EU-oikeuden tulkintavaikutus, kuten seuraavassa KHO:n tapauksessa näkyy. *KHO 1998:14 ratkaisussa oli kysymys vero- ja viranomaisten tietojensaantioikeudesta, salassa pidettävistä tiedoista ja luottolaitosvalvonnasta. Viranomaisten mukaan luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annetun neuvoston direktiivin 77/780/ETY 12 artikla (muutettu direktiivillä 86/646/ETY), joka oli pantu*

²³⁸ HE 46/2014 vp, s. 62.

²³⁹ HE 46/2014 vp, s. 62; KHO 2010:42, tietojensaantioikeus poliisin yleissäännöksen nojalla.

²⁴⁰ Puroinen 2010, s. 11.

²⁴¹ Myrsky 2011, s. 20.

²⁴² Huovila 2005, s. 49.

täytäntöön rahoitustarkastuslain 19 §:llä, ei sallinut valvonnasta saatujen lain 18 §:n mukaan salassa pidettävien tietojen luovuttamista veroviranomaiselle. Rahoitustarkastuslain 19 § tietojen luovuttamisesta tulkittiin direktiivin tavoitteiden mukaisesti, jolloin 19 § tuli sovellettavaksi veroviranomaisen tietojensaantioikeutta koskevan verotuslain 49 §:n (nykyään VML 20 §) sijasta. Veroviranomaisella ei ollut verotuslain 49 §:n perusteella oikeutta saada Rahoitustarkastukselle luottolaitosten valvonnasta tulleita asiakirjoja. Verohallituksen antama uudelleenkehotus, jonka mukaan Rahoitustarkastuksen piti esittää tarkastettavaksi salassa pidettäviä tietoja sisältävät asiakirjat, kumottiin.

KHO:n ratkaisun perustelujen mukaan direktiivin täytäntöönpano edellytti lainsäädännön mukauttamista. Direktiivin sisältö ja tavoite edellyttävät sellaisten viranomaisten piirin, jolla on oikeus saada tietoja, pitämistä suppeana. KHO:n velvollisuutena oli soveltaa EU-oikeutta kansallisen oikeuden sijasta lojaalisuus- ja etusijaperiaatteiden mukaisesti.²⁴³

Verohallinto voi saada vain erityissäännöksen perusteella toiselta viranomaiselta salassa pidettäviä tietoja. Laissa verotusmenettelystä säädetään Verohallinnon tiedonsaannista toiselta viranomaiselta. Verotusmenettelylaissa on useita säännöksiä, jotka koskevat viranomaisen yleistä tiedonantovelvollisuutta. Yleisen tiedonantovelvollisuuden kohdalla viranomaisen tulee toimittaa verotusta varten tarpeellisia tietoja oma-aloitteisesti. Tällainen voi koskea esimerkiksi kaupparekisterilaissa (129/1979) tarkoitettua viranomaista, jonka tulee toimittaa verotusta varten tarpeellisia kaupparekisteriin sisältyviä tietoja (VML 18.2 § (520/2010)). VML 18 §:n mukainen yleinen tiedonantovelvollisuus koskee rekisteriviranomaisten säännönmukaista tietojen luovuttamista²⁴⁴. Näin ollen säännös rajautuu tutkielman ulkopuolelle. Viranomaisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta säädetään VML:n 20 §:ssä, joka koskee Verohallinnon pyynnöstä tapahtuvaa tiedonsaantia.

VML 20 §

Viranomaisen erityinen tiedonantovelvollisuus

Valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on Verohallinnon pyynnöstä annettava tai esitettävä tarkastettaviksi sellaiset tiedot, jotka saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten ja jotka selviävät viranomaisen tai muun julkisyhteisön hallussa olevista asiakirjoista tai muutoin ovat tämän tiedossa, jos tiedot eivät koske sellaista asiaa, josta lain mukaan ei saa todistaa. Verotukseen vaikuttavia taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta.

Valtion viranomaisen on Verohallinnon kehotuksesta annettava verotusta varten lausuntoja sekä toimitettava arvioita toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä.

²⁴³ Äimä 2017, s. 236.

²⁴⁴ Äimä 2017, s. 214.

Säännöksen mukaiset tiedot on annettava Verohallinnolle salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä (VML 22.4 § (520/2010)). Viranomaisen erityisen tiedonantovelvollisuuden kohdalla sääntely on väljää. Säännöksen mukaan tietojen ei tarvitse olla tarpeellisia konkreettisessa tapauksessa, vaan tiedonantovelvollisuuteen riittää pelkkä tarpeellisuuden mahdollisuus.²⁴⁵ Jos verrataan VML 19 §:ää (520/2010) sivullisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta, joka koskee muun muassa pankkeja, täytyy Verohallinnolla olla konkreettinen asia tai asiakokonaisuus, jonka perusteella tällainen erityinen tiedonantovelvollisuus voi syntyä. Tällöin Verohallinnon tietopyynnön tulee perustua tiedossa oleviin konkreettisiin seikkoihin.²⁴⁶

Tällaiset vaatimukset eivät koske viranomaisen erityistä tiedonantovelvollisuutta. Viranomaisia sääntelevä säännös on myös soveltamisalaltaan laajempi kuin sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus, sillä viranomaisen erityinen tiedonantovelvollisuus ei edellytä pyynnön yksilöintiä.²⁴⁷ Sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden mukaan pyynnön yksilöimisellä tarkoitetaan, esimerkiksi verovelvollisen pankkitilin numeroa tai muuta vastaavaa yksilöintiä. Kuitenkin tarkoitussidonnaisuuden periaate ohjaa viranomaistoimintaa. Vaikka viranomaisen erityinen tiedonantovelvollisuus on laaja, ei veroviranomainen saa kuitenkaan pyytää turhia tietoja.²⁴⁸ VML 20 §:n mukaan viranomaisen kuten ulosottoviranomaisen on annettava tietoja, jotka saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten. VML 1 §:n mukaan verotusmenettelylaissa säädetään verotusmenettelystä ja muutoksenhausta verotukseen. Muutoksenhaku voi koskea muun muassa verotuksen oikaisulautakunnan ja Verohallinnon ratkaistavaksi tulevia oikaisuvaatimuksia ja valituksia hallinto-oikeuteen sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (VML 5 luku).

Verohallinnon oikeutta tiedon saantiin voitaneen tulkita niin, että se ei rajaudu pelkästään luonnollisen henkilön taloudelliseen asemaan, vaan tiedonsaanti ulottuu koskemaan muidenkin henkilöiden, kuten oikeushenkilön taloudellisen aseman tietoja. Taloudellisen aseman määritelmää käytetään yleisesti molempien edellä mainittujen tahojen kohdalla. Luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön kohdalla taloudellisen aseman voidaan katsoa koskevan myös taloudellisen toiminnan tietoja. Verohallinnolla ei ole oikeutta saada sellaisia tietoja, joista lain mukaan ei saa todistaa. Kyseisellä poikkeuksella viitataan OK 17:12 §:ään, jonka mukaan virkamies ei saa todistaa sellaisesta asiasta, mitä hänen on pidettävä toiminnassaan salassa. Säännöksellä ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta tutkielman

²⁴⁵ Äimä 2017, s. 235.

²⁴⁶ Äimä 2017, s. 215–216.

²⁴⁷ Myrsky - Rabinä 2015, s. 192.

²⁴⁸ Äimä 2017, s. 235.

kannalta, koska taloudellisen aseman tietoja ei saa kieltäytyä antamasta ja pääsääntöisesti ulosottomiehen hallussa olevat tiedot koskevat taloudellisen aseman tietoja.

VML 20.2 § mukaan valtion viranomaiset ovat velvollisia toimialaansa kuuluvissa asioissa antamaan lausuntoja sekä antamaan asiantuntija-apua veroviranomaiselle²⁴⁹. Esimerkiksi ulosoton toimialaan kuuluvien lausuntojen antamisesta vastaa pääsääntöisesti Valtakunnanvoudinvirasto, eikä momenttia ole tutkielman kannalta tarpeen tarkastella enempää. Verohallinnon viranomaisen erityisen tiedonantovelvollisuuden lisäksi harmaan talouden selvitysyksiköllä on oikeus saada pyynnöstä viranomaiselta salassapitovelvollisuuden estämättä välttämättömät tiedot ilmiöselvitystä ja velvoitteidenhoitoselvitystä varten. (Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä 4 § ja 5–7§.)²⁵⁰. Selvitysyksiköllä on oikeus saada pyynnöstä muun muassa velvoitteidenhoitoselvitykseen maksuhäiriöitä koskevia tietoja ulosotosta²⁵¹. Selvitysyksiköllä on oikeus saada tällaiset tarkkaan rajatut tiedot teknisen käyttöyhteyden kautta (Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä 8.2 §). Tällaisista pyynnöistä vastaa ulosotossa pääsääntöisesti Valtakunnanvoudinvirasto, jolloin tietopyynnot eivät tule lainkaan ulosottomiehelle. Tämän perusteella aihetta ei ole tutkielman kannalta tarpeen tarkastella enempää.

²⁴⁹ HE 131/1995 vp, s. 29.

²⁵⁰ Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan muun muassa eri viranomaisten toimintaa kuten Tullin suorittamaa verojen perintää, ja sen tarkoituksena on antaa oikea ja riittävä kokonaiskuva organisatiosta viranomaisten rekistereissä olevien tietojen perusteella (HE 163/2010 vp, s. 19).

²⁵¹ HE 163/2010 vp, s. 17.

6 ULOSOTTOMIEHEN VAITIOLOVELVOLLISUUS

Ulosottomiehen vaitiolovelvollisuus on ihmisoikeuksiin, perusoikeuksiin, viranomaisen tiedonhankinnan ”reiluuteen” sekä silloin, kun tieto on samalla salassa pidettävää, yksityisyyden suojaan liittyvä luovutusrajoitus²⁵². Luovutusrajoitukset ovat tärkeitä ihmisoikeus- ja oikeusturvakysymyksiä. Rajoituksilla halutaan suojata tietojen antajaa todistuskietosäännösten rikkomiselta ja itsensä syytteen vaaraan asettamiselta.²⁵³ Tunnustettuna ihmisoikeusperiaatteena kenenkään ei tarvitse myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämisessä²⁵⁴.

Ulosottomiehen vaitiolovelvollisuus liittyy siihen, että ulosottomies tarvitsee tietoja täytäntöönpanon toimittamiseksi, kuitenkin samaan aikaan ulosottomiehen tulee jossain tapauksissa suojata tietojen antajaa²⁵⁵. Yksittäisessä ulosottoasiassa ulosottooperusteen täytäntöönpanemiseksi etsitään omaisuutta, ei käsitellä henkilön syyllisyyttä rikokseen. Täytäntöönpanon edellytyksenä on saada kaikki oleellinen tieto riippumatta siitä, liittyykö siihen rikollista menettelyä.²⁵⁶

Valtion virkamieslain 17 §:n mukaan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä julkisuuslaissa ja muussa laissa säädetään. Vaitiolovelvollisuudesta säädetään julkisuuslain lisäksi ulosottokaassa. Ulosottokaassa vaitiolovelvollisuus voi koskea julkista tietoa tai salaista tietoa siitä riippumatta, onko tieto tallennettu ulosottorekisteriin tai muuhun asiakirjaan vai onko kyseessä asiakirjaan kirjaamaton tieto²⁵⁷. Ulosottokaassa ei ole säännöstä ulosottomiehen erityisestä vaitiolovelvollisuudesta. Ulosottomiehen vaitiolovelvollisuudesta on säädetty julkisuuslaissa. Ulosottokaassa on kuitenkin ulosottomiehen vaitiolovelvollisuuteen vaikuttavia säännöksiä.

Ulosottomiehen vaitiolovelvollisuuteen kuuluu osana itsekriminointisuoja²⁵⁸. Itsekriminointisuoja koskevia erityissäännöksiä ovat UK 3:73 §, jonka yhteydessä itsekriminointisuoja tarkastellaan ja konkurssilain (120/2004) 4:5 a § (86/2013).²⁵⁹ Konkurssilain säännös koskee pesänhoitajalle annettavia tietoja ja rajautuu näin tutkielman ulkopuolelle.

²⁵² Linna - Leppänen 2014, s. 571.

²⁵³ LaVM 34/2002 vp s. 15.

²⁵⁴ HE 216/2001 vp, s. 169.

²⁵⁵ Linna - Leppänen 2014, s. 571.

²⁵⁶ HE 216/2001 vp, s. 169.

²⁵⁷ Linna - Leppänen 2014, s. 571.

²⁵⁸ Linna - Leppänen 2014, s. 571.

²⁵⁹ LaVM 19/2014 vp s. 5.

6.1 Kielto luovuttaa eräitä tietoja

Yksityiskohtaisemmalle sääntelylle velalliselta saatujen tietojen luovuttamisesta on ollut tarvetta, koska viranomaisten välinen tiedonvaihdon sääntelytarkkuus on lisääntynyt, velallisen totuudessa pysyminen on korostunut ja yksityiskohtaisemmat säännökset tietojenantovelvollisuudesta ovat lisääntyneet.²⁶⁰ Velallinen on velvollinen ulosottoasiassa totuudenmukaisesti ilmoittamaan ulosottomiehelle täytäntöönpanossa tarpeellisia tietoja. Velallisella on velvollisuus ilmoittaa tietoja silloin, kun ulosottomies niitä kysyy. (UK 3:52.1.) Koska velallisella on totuusvelvollisuus, tulee velallista myös suojata syytteen vaaraan joutumiselta.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 3 kappaleen g kohdan mukaan rikossyytettä tutkittaessa ketään ei saa pakottaa todistamaan itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyyttään. Itsekriminointisuojaalla eli myötävaikuttamattomuusperiaatella tarkoitetaan henkilön oikeutta vaieta ja olla myötävaikuttamatta häneen itseensä kohdistuvan rikos epäilyn selvittämisessä. Itsekriminointisuojan tarkoituksena ei ole estää ketään antamasta itsensä kannalta haitallisia lausuntoja rikosprosessissa tai esimerkiksi ulosottomenettelyssä, vaan periaatteen tarkoituksena on ehkäistä todisteiden hankkiminen viranomaisten toimesta henkilöön kohdistuvaa pakkoa tai painostusta käyttämällä.²⁶¹

Tällä tarkoitetaan sitä, ettei ketään saa pakottaa tai painostaa tunnustamaan omaa syyllisyyttään tai muutoin myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen minkään rikoksen osalta²⁶². Itsekriminointisuoja kuuluu PL 21 §:ssä turvatus oikeudenkäynnin takeisiin. EIT:n ratkaisukäytännössä itsekriminointisuojan on katsottu kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen (Yleissopimus ihmis- oikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, EIS) 6 artiklan 1 kohdassa turvatus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueelle.²⁶³ Itsekriminointisuojusta on myös mahdollista luopua vapaaehtoisesti. Itsekriminointisuojusta luopumisella on merkitystä silloin, kun luopuja tietää suojaan kuuluvat oikeutensa ja ymmärtää luopumisen merkityksen. Muuten itsekriminointisuojusta voidaan poiketa vain ihmis- ja perusoikeusvertailussa merkittävemmän oikeuden suojaamiseksi.²⁶⁴

Ulosottokaaren säännöksillä pyritään ennakollisesti suojaamaan tietojenantovelvollisia ja näin ollen pyritään estämään itsekriminointisuojan loukkaaminen. Suojan saadakseen tietojen antajan ei tarvitse

²⁶⁰ HE 216/2001 vp, s. 169.

²⁶¹ Pellonpää - Gullans - Pölönen - Tapanila 2018, s. 683.

²⁶² Kukkonen 2016, s. 32.

²⁶³ LaVM 19/2014 vp s. 5.

²⁶⁴ Kukkonen 2016, s. 32.

olla esimerkiksi syytettynä tai esitutkinnassa epäillyn asemassa. Tällainen suoja on voimassa siitä riippumatta, mitä muussa laissa säädetään toisen viranomaisen oikeudesta saada tietoja salassapidon estämättä.²⁶⁵

Maksukyvyttömyysmenettelyssä eli tässä tapauksessa ulosottomenettelyssä itsekriminointisuoja perustuu ulosottokaaren niin sanottuun palomuurisääntelyyn, jossa on kyse siitä, että velalliselta tai sivulliselta saadut tiedot jäävät ulosottolaitoksen sisään (”muurin taakse”). Palomuurisääntelystä johtuen velallisella on tietojenantovelvollisuus myös edeltävään rikokseen liittyvistä tiedoista riippumatta siitä, onko esitutkinta vireillä vai ei. Näin ollen velallisella ei ole oikeutta salata mitään tietoja tai valehdella niistä. Palomuurisäännöksistä johtuen ulosottomenettelyssä annettu itsekriminoiva lausuma jää oikeudenkäyntiaineiston ulkopuolelle tai sitä ei oteta huomioon rikosasiaa ratkaistaessa.²⁶⁶

Niin sanottuun palomuurisääntelykäsitteeseen kuuluvat velallisen itsekriminointisuojan piiriin kuuluvien tietojen luovutuskiellot. Lisäksi itsekriminointisuoja turvaavat todistamis- ja hyödyntämiskiellot.²⁶⁷ Itsekriminointisuojan piiriin kuuluvasta luovutuskiellosta säädetään UK 3:73 §:ssä. Itsekriminointisuoja turvaavista todistamiskielloista ja hyödyntämiskielloista säädetään OK 17 luvussa. OK 17:18 §:ssä säädetään oikeudesta kieltäytyä todistamasta, mikä koskee myös OK 17:17 §:n mukaista läheistä. OK 17:25 §:ssä säädetään hyödyntämiskiellosta. Näitä säännöksiä tarkastellaan seuraavissa alaluvuissa.

Ulosottokaaren luovutuskielto rajoittaa tiedon luovuttamista kolmesta eri syystä. Ensinnäkin tiedon luovuttamista rajoitetaan todistamista koskevien säännöksiin kohdalla. Toiseksi silloin, kun velallinen joutuisi syytteen vaaraan ja kolmanneksi silloin, kun sivullinen joutuisi vastaamaan väärinkäytöksistään antamiensa tietojen johdosta. (UK 3:73 §.) Säännöksen mukainen kielto luovuttaa tietoja koskee tietojen antamista toisen viranomaisen niitä pyytäessä, oma-aloitteista tietojen antamista sekä tietoja siitä riippumatta, onko tiedot talletettu ulosottorekisteriin.²⁶⁸ Rajoitus ei koske UK 1:31 §:n mukaista todistusta ulosottorekisteristä. UK 3:73 § kieltää luovuttamasta seuraavia tietoja:

**UK 3:73 §
kielto luovuttaa eräitä tietoja**

Ulosottomies ei saa luovuttaa tietoa, joka on olennaisin osin saatu:

²⁶⁵ Linna - Leppänen 2014, s. 572, 574.

²⁶⁶ HE 46/2014 vp, s. 88; Linna - Leppänen 2014, s. 579.

²⁶⁷ Kukkonen 2016, s. 32.

²⁶⁸ HE 216/2001 vp, s. 169.

1) henkilöltä, joka on siinä menettelyssä todistajana velvollinen tai oikeutettu kieltäytymään todistamasta siitä seikasta, jollei kieltäytymään oikeutettu anna luovuttamiseen suostumustaan;

2) velalliselta kysyttäessä 52 §:n 6–8 kohdassa tarkoitettua seikasta, jos vastauksesta käy ilmi, että velallinen on saattanut syyllistyä muuhun kuin ulosottomenettelyssä tehtyyn rikokseen, ja tiedon luovuttaminen saattaa hänet siinä menettelyssä syytteen vaaraan; tai

3) sivulliselta, jos tieto koskee sivullisen väärinkäytöksiä.

... Mitä edellä säädetään, koskee tietoja siitä riippumatta, ovatko ne muutoin salassa pidettäviä.

Säännöstä on muutettu lakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa oli esitetty huolestuneisuutta mahdollisuudesta tulkita luovutuskieltoasäännöstä liian tiukasti, jolloin säännös voisi johtaa siihen, että esimerkiksi ulosottovalitusasiassa käytössä oleva oikeudenkäyntiaineisto voisi jäädä rajatummaksi kuin ulosottomiehen alkuperäisen ratkaisun materiaali. Tästä johtuen valiokunta oli ehdottanut, että luovutuskielto rajoittaisi ulosottomiehen oikeutta antaa tietoja niissä tapauksissa, joissa tietojen antajaa tarvitsee suojata. Tietojen antajaa voi olla tarve suojata silloin, kun hän toimii todistajana oikeudenkäynnissä esimerkiksi takaisinsaantioikeudenkäynnissä. Tämänkaltaisessa oikeudenkäynnissä tietoja antanut henkilö voi kieltäytyä tai on velvollinen oikeudenkäymiskaaren mukaan kieltäytymään todistamasta. Tällöin ulosottomies ei saa antaa tietoja eikä mahdollistaa tilannetta, jossa voisi muodostua ristiriitaa todistamista koskevien säännöksien kanssa.²⁶⁹ Ulosottomies saa kuitenkin luovuttaa tietoja siinä tapauksessa, että kieltäytymään oikeutettu henkilö antaa siihen suostumuksensa.

Valiokunta oli esittänyt, että luovutuskielto velalliselta saatujen tietojen kohdalla rajoitetaan koskemaan vain sitä menettelyä, jossa syytteen vaara syntyy. Ulosottomies ei saa saattaa tällaisia tietoja julki rikosoikeudenkäynnissä. Luovutuskielto ei kuitenkaan estä ulosottomiestä käyttämästä tietoja ulosottovalitusasiassa, täytäntöönpanoriidassa²⁷⁰ ja takaisinsaantiasian yhteydessä.²⁷¹ Velallisella ei myöskään ole oikeutta vaieta omaisuustiedoista tällaisessa tilanteessa²⁷².

²⁶⁹ LaVM 34/2002 vp s. 15.

²⁷⁰ Täytäntöönpanoriita-asia voidaan kanteesta käsitellä tuomioistuimessa riita-asiana. Ulosottomies voi antaa osoituksen täytäntöönpanoriitakanteen nostamiseksi esimerkiksi silloin, kun sivullinen vastustaa täytäntöönpanoa sillä perusteella, että se loukkaa hänen oikeuksiaan ja väitteen tai vaatimuksen tueksi on esitetty todennäköisiä perusteita ja ulosottoasia on tullut tämän vuoksi epäselväksi eikä selvitystä voida hankkia ulosottomenettelyssä. (UK 10:6–7 §; Linna 2018, s. 388.)

²⁷¹ LaVM 34/2002 vp s. 15.

²⁷² Linna - Leppänen 2014, s. 580.

Ulosottomies on voinut saada tietoa useasta eri lähteestä, jolloin joudutaan ratkaisemaan yksittäistapauksin se seikka, onko tieto saatu säännöksessä mainitulta henkilöltä. Luovutusrajoitusta on tarkoitus soveltaa silloin, kun tieto on saatu olennaisin osin pykälässä mainitulta henkilöltä. Säännöksessä ”olennaisin osin” määritelmä vaikuttaa luovutuskiellon tulkintaan, jolloin säännös tulee sovellettavaksi, jos:

- ⇒ tieto on saatu olennaisin osin pykälässä mainitulta henkilöltä
- ⇒ tieto on saatu muulta taholta kuin pykälässä tarkoitettulta henkilöltä tai on ulosottomiehen itsensä hankkima tieto, jos niiden osuus ja näyttöarvo on vähäinen
- ⇒ tieto on saatu pykälässä olevalta henkilöltä ja ulosottomies on hankkinut saamansa tiedon tueksi vain lisäselvitystä.

Luovutusrajoitusta ei ole, jos ulosottomies on alun perin itse hankkinut tiedon ja saanut niille vain lisävahvistusta pykälässä mainitulta henkilöltä.²⁷³ Esimerkiksi ulosotto- tai sivullisselvityksen kohdalla rajoitus voi koskea vain pientä osaa koko selvityksestä, jolloin vain se osa, jota rajoitus koskee, tulee rajata pois. Pääsääntöisesti erikoisperinnässä ulosottomiehen hankkima tai ulosottomiehen saama tieto on taloudelliseen asemaan ja toimintaa liittyvää tietoa.

6.2 Luovutuskielto todistamista koskevien säännösten kohdalla

UK 3:73.1 §:n ensimmäisessä kohdassa rajoitetaan tietojen luovuttamista silloin, kun olennaisin osa tiedosta on saatu henkilöltä, joka on siinä menettelyssä todistajana velvollinen tai oikeutettu kieltäytymään todistamasta siitä seikasta, jollei kieltäytymään oikeutettu anna luovuttamiseen suostumustaan. Ensimmäinen kohta koskee todistamista oikeudenkäynnissä.

Tarkastellaan seuraavaksi OK 17 luvun säännöksiä, joissa säädetään sekä oikeudesta kieltäytyä todistamasta että velvollisuudesta kieltäytyä todistamasta. OK 17:18.1 §:n mukaan todistamasta saa kieltäytyä jokainen siltä osin kuin todistaminen saattaisi hänet tai häneen OK 17:17.1 §:ssä, tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön syytteen vaaraan tai myötävaikuttaisi edellä mainittujen syyllisyyden selvittämiseen. Tämä sitoo myös ulosottomiestä luovuttamasta sellaisia tietoja, jos tietojen antaja vetoaa edellä mainittuihin perusteisiin²⁷⁴.

OK 17:18 § kattaa muutkin henkilöt kuin todistajan, kuten esimerkiksi rikosasian vastaajan eli syytetyn, koska vastaajalla on oikeus olla todistamatta itseään vastaan. Kieltäytymisoikeus koskee myös asianomaisen henkilön sellaista läheistä, jolla on oikeus kieltäytyä todistamasta. Todistajaksi

²⁷³ HE 216/2001 vp, s. 169.

²⁷⁴ Linna - Leppänen 2014, s. 575.

katsotaan oikeudenkäynnin asianosaispiirin ulkopuolinen henkilö, joka tekee selkoa havaitsemistaan tosiseikoista. Lähtökohtaisesti kaikki muut kuin asianosaiset ovat todistajia.²⁷⁵

Rikosasiassa asianosaiseksi katsotaan asianomistaja ja tekijä eli syytetty.²⁷⁶ Asianomistajaksi katsotaan sellainen henkilö, jonka oikeudellisesti suojattua etua rikos välittömästi loukkaa tai vaarantaa²⁷⁷. Asianosaiseen rinnastetaan myös laillinen edustaja, kuten oikeushenkilön päätösvaltaa oikeudenkäynnin kohteesta käyttävä henkilö, kuten osakeyhtiön hallituksen jäsen.²⁷⁸ Vaikka asianosainen vetoaa oikeuteensa kieltäytyä todistamasta, ei tiedon luovuttamista tarvitse rajoittaa, jos todistaminen ei saata häntä tai häneen OK 17:17 §:ssä tarkoitettua henkilöä syytteen vaaraan. OK 17:17 §:ssä säädetään oikeudesta kieltäytyä kokonaan todistamasta. Säännöksen mukaan ”asianosaisen nykyinen tai entinen aviopuoliso taikka nykyinen avopuoliso, sisarus, sukulainen suoraan ylenevässä tai alenevässä polvessa taikka se, jolla on vastaavanlainen parisuhteeseen tai sukulaisuuteen rinnastuva läheinen suhde asianosaiseen, saa kieltäytyä todistamasta”.

OK 17:19 §:n (599/2018) mukaan liikesalaisuudesta saa kieltäytyä todistamasta, jollei todistamista vaadita erittäin tärkeiden syiden vuoksi, ottaen huomioon asian laatu, todisteen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja seuraukset sen esittämisestä sekä muut olosuhteet. Säännöksestä voidaan tulkita se, että jokaisella on oikeus kieltäytyä todistamasta. UK 3:73 §:ssä säädetty ”todistamasta siitä seikasta” voidaan katsoa koskevan liikesalaisuutta. Oman näkemykseni mukaan UK 3:73 § rajoittaa tiedon luovuttamista myös OK 17:19 §:n kohdalla. Muut oikeudenkäymiskaaren mukaiset oikeudet kieltäytyä todistamasta rajautuvat tutkielman ulkopuolelle. Liikesalaisuuden käsite on määritelty tarkemmin luvussa 3.3.

Liikesalaisuuden kohdalla julkisuuslain kontekstissa liikesalaisuuden käsitettä harkitaan objektiivisemmin, kun taas liikesalaisuuden haltijan subjektiivisella käsityksellä on pienempi merkitys. Tällöin julkisuuslaissa on kyse asiakirjasalaisuudesta ja viranomainen voi joutua ratkaisemaan hallussaan olevan liikesalaisuutta koskevan asiakirjan julkisuuden ilman, että liikesalaisuuden haltija on esittämässä salassapitoa koskevaa vaatimusta.²⁷⁹ Kuitenkin loppujen lopuksi ulosottomies toimii virkavastuulla määritellessään sen, mikä tieto luetaan liikesalaisuudeksi. OK 17:19 §:n edellytyksenä on, että henkilö vetoaa oikeuteensa kieltäytyä todistamasta liikesalaisuudesta.

²⁷⁵ HE 46/2014 vp, s. 11, 77.

²⁷⁶ Linna 2019, s. 29.

²⁷⁷ HE 103/2014 vp, s. 14.

²⁷⁸ HE 46/2014 vp, s. 11, 15.

²⁷⁹ Vapaavuori 2019, s. 142–143.

OK 17:12 §:ssä säädetään velvollisuudesta kieltäytyä todistamasta. Pykälässä säädetään virkamiehen ja tähän rinnastettavan henkilön, kuten julkista valtaa käyttävän, velvollisuudesta kieltäytyä todistamasta sellaisesta asiasta, mitä hänen on pidettävä toiminnassaan salassa. OK 17:12 §:n mukaan virkamies ei saa todistaa siitä, mitä sisältyy JulkL 11.2 §:n nojalla asianosaiselta salassa pidettävään asiakirjaan. Tiedonsaannin rajoittaminen voi tulla arvioitavaksi tärkeän yleisen edun vuoksi, kuten valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi tai tärkeän yksityisen edun vuoksi, kuten yksityiselämän suojan tai yksilön turvallisuuden varmistamiseksi²⁸⁰.

Edellä mainittujen lisäksi ulosottomiestä koskevat UK 3:73 §:n luovutusrajoitukset silloin, kun ulosottomies toimii todistajana rikosasiassa, takaisinsaantiasiassa tai korvausasiassa. Tämän asian yhteydessä ei ole merkitystä sillä, onko tiedot annettu ulosottomiehelle vapaaehtoisesti vai velvoitettuna UK 3:66 §:n nojalla. Ulosottomies ei saa myöskään luovuttaa tietoa toiselle viranomaiselle, joka käyttäisi sitä oikeudenkäynnissä. Tietoa ei näin ollen saa kierrättää toisen viranomaisen kautta niin, että sitä käytettäisiin oikeudenkäynnissä.²⁸¹

KKO:n 1995:66 ratkaisussa vastaajan OK 17:20 §:ssä (nykyään OK 17:17 §) tarkoitettu lähiomainen oli kieltäytynyt todistamasta. Poliisi, joka oli oikeudenkäynnissä todistajana, oli kuullut lähiomaista esitutkinnassa ja kertonut todistajan roolissa oikeudenkäynnissä sen, mitä lähiomainen oli alustavassa puhuttelussa kertonut syytteessä tarkoitetusta teosta. Vastaajan osalta syytteet hylättiin, koska todistajankertomukseen ei voitu tukeutua näyttönä jutussa.

Säännöksiin oikeudesta tai velvollisuudesta kieltäytyä todistamasta voi sisältyä poikkeuksia tai rajoituksia. Tuomioistuimien voi määrätä ilmaistavaksi asian, josta OK 17 luvun säännöksen mukaisesti virkamiehellä on velvollisuus kieltäytyä todistamasta tai tuomioistuimien voi murtaa OK 17 luvun mukaisen oikeuden kieltäytyä todistamasta²⁸². Näin ollen edellä mainittu vaikuttaa myös tiedon vaihtoon viranomaisten välillä. Tuomioistuimen määrätessä asia ilmaistavaksi tai murtaessa oikeus kieltäytyä todistamasta, ei UK 3:73 § rajoita enää tällaisen tiedon luovuttamista.

Säännökset oikeudesta tai velvollisuudesta kieltäytyä todistamasta koskevat myös esitutkintaa. ETL 7:7 §:n (736/2015) mukaan sellaista henkilöä, joka on todistajana esitutkinnassa ei saa kuulustella, jos mainittu henkilö ei saisi todistaa tutkittavaa rikosta koskevassa oikeudenkäynnissä. ETL 7:8 §:ssä (736/2015) säädetään todistajan ilmaisuvelvollisuudesta ja kieltäytymisestä todistamasta. Todistajan

²⁸⁰ HE 30/1998 vp, s. 67.

²⁸¹ Linna - Leppänen 2014, s. 576.

²⁸² HE 46/2014, s. 67–68.

on säännöksen mukaan totuudenmukaisesti ja mitään salaamatta ilmaistava, mitä hän tietää tutkittavasta asiasta, jos hän kuitenkin on tutkittavaa rikosta koskevassa oikeudenkäynnissä muun muassa OK 17:12 §:n, OK 17:17–19 §:n nojalla oikeutettu tai velvollinen kieltäytymään todistamasta, hän on vastaavasti oikeutettu tai velvollinen siihen myös esitutkinnassa. Todistajan ollessa oikeutettu tai velvollinen kieltäytymään todistamasta, ilmaisemasta seikkaa tai vastaamasta kysymykseen oikeudenkäynnissä, on hän siihen oikeutettu tai velvollinen myös esitutkinnassa, jos tutkittavana olevasta rikoksesta nostettaisiin syyte²⁸³.

Niin sanottu palomuurisäännös on erityissäännös suhteessa PolL 4:2 §:ään. Poliisin säännöstä ei ole tarpeen erikseen tarkastella tiedon luovuttamista rajoittavien todistamista koskevien säännöksiin osalta, koska palomuurisäännös erityissäännöksenä rajoittaa tällaisen tiedon luovuttamisen poliisille ja esitutkintaviranomaiselle ulosottomenettelyssä.

Seuraavaksi tarkastellaan rajoittaako oikeus kieltäytyä todistamasta (OK 17:17–19 §) tiedon luovuttamista poliisille ja esitutkintaviranomaiselle:

ETL 7:8 §:n mukaan, jos henkilö on tutkittavaa rikosta koskevassa oikeudenkäynnissä OK 17:17–19 §:n nojalla oikeutettu kieltäytymään todistamasta, hän on vastaavasti oikeutettu siihen myös esitutkinnassa. Esitutkintaviranomaiselle ei saa luovuttaa sellaisia tietoja, jossa todistamista koskevien säännöksiin kanssa muodostuisi ristiriita. Ristiriita olisi ilmeinen, jos ulosottomies luovuttaisi esitutkintaviranomaiselle sellaista tietoa, jonka olisi saanut henkilöltä, joka olisi siinä menettelyssä oikeutettu kieltäytymään todistamasta. Ulosottomies ei saa saattaa tällaista henkilöä syytteen vaaraan. Näin ollen UK 3:73.1 §:n ensimmäisen kohta rajoittaa tiedon luovuttamista esitutkintaviranomaiselle.

Kiellon noudattamisen valvontaan sovelletaan PolL 6 luvun säännöksiä poliisitutkinnasta. PolL 6:1.2 §:n mukaan ”poliisitutkinta toimitetaan noudattaen tutkinnan laadun edellyttämällä tavalla soveltuvien osin esitutkintalain säännöksiä.” Jos tutkinta toimitetaan sen selvittämiseksi, onko jollekin henkilölle tuomittava tai määrättävä rangaistukseen verrattava seuraamus, häneen sovelletaan rikoksesta epäiltyä koskevia esitutkintalain säännöksiä. Tällainen henkilö on poliisitutkinnassa oikeutettu tai velvoitettu kieltäytymään todistamasta, ilmaisemasta seikkaa tai vastaamasta kysymykseen, mikäli hänellä olisi vastaava oikeus tai velvollisuus oikeudenkäynnissä. (PolL 6:2 §.) Tämän perusteella

²⁸³ Helminen - Fredman - Kanerva - Tolvanen - Viitanen 2014, s. 561; HE 46/2014 vp, s. 88; KKO 2012:45.

ulosottomies ei saa luovuttaa poliisille liiketoimintakiellon valvontaa varten sellaisia tietoja, jotka ulosottomies olisi saanut henkilöltä, joka olisi siinä menettelyssä oikeutettu kieltäytymään todistamasta.

Poliisitutkinta voidaan toimittaa myös silloin, kun henkilö ei ole syyllistynyt rikolliseen menettelyyn. Tällainen henkilö ei ole poliisitutkinnassa oikeutettu tai velvoitettu kieltäytymään todistamasta. Tällöin todistamista koskevat säännökset eivät koske poliisitutkintaa. Näin ollen UK 3:73.1 §:n ensimmäinen kohta ei rajoita tiedon luovuttamista.

Tarkastellaan tiedon luovuttamista vielä siitä näkökulmasta, että ulosottomies on saanut tietoa haltuunsa paikkaan kohdistuvan etsinnän yhteydessä. Ulosottomies toimittaa tämän jälkeen velalliselle ulosotto selvityksen niiden tietojen pohjalta, jotka ulosottomies on saanut tietoonsa etsinnän yhteydessä. Jos velallinen täydentäisi ulosotto selvityksessä oma-aloitteisesti ulosottomiehen haltuun ottamia tietoja, ja tällainen tieto voisi saattaa velallisen syytteen vaaraan, tulisiko ulosottomiehen silloin pidättäytyä tiedon antamisesta esitutkintaviranomaiselle? Ulosottomies olisi voinut saada haltuunsa esimerkiksi sopimuksia paikkaan kohdistuvan etsinnän yhteydessä, minkä johdosta ulosottomies voisi toimittaa ulosmittauksia. Jotta velallinen voisi välttyä ulosmittauksilta, hän täydentäisi tietoja, joilla olisi vaikutusta ulosmittauksen tekemiselle.

Jos velallinen vetoaa oikeuteensa kieltäytyä todistamasta, tuleeeko tiedon luovuttamista rajoittaa? Onko tieto saatu olennaisin osin henkilöltä, joka on siinä menettelyssä todistajana oikeutettu kieltäytymään todistamasta siitä seikasta vai onko ulosottomies itse saanut tiedosta olennaisimman osan haltuun ottamastaan materiaalista? Tällaisessa tilanteessa UK 3:73 §:n tulkinta voi olla epäselvä.

Seuraavaksi tarkastellaan rajoittaako oikeus kieltäytyä todistamasta (OK 17:17–17:19 §) tiedon luovuttamista Verohallinnolle:

Velvoittaako VML 20 § ulosottomiestä luovuttamaan Verohallinnolle verotukseen vaikuttavia taloudellista asemaa koskevia tietoja sellaisessa tapauksessa, että samaan aikaan samaa tietojen antajaa tulee suojata esimerkiksi rikosoikeudenkäynnissä, jossa henkilö olisi syytettynä veropetoksesta. UK 3:73 § ja VML 20 § ovat samantasoisia säännöksiä. UK 3:73.1 §:n ensimmäinen kohta perustuu itsekriminointisuojaan ja ulosoton palomuurin toteutumiseen ja VML 20 § perustuu viranomaisen eli Verohallinnon tiedonsaantioikeuden toteutumiseen.

Tarkastellaan seuraavaksi palomuurisäännöksen vaikutusta Verohallinnon tiedonsaantiin. Ulosottomies ei saa luovuttaa UK 3:73.1 §:n ensimmäisen kohdan tietoja, jos henkilö on siinä menettelyssä

oikeutettu kieltäytymään todistamasta. Tiedon luovuttaminen koskisi taloudellisia tietoja verotusta varten, jolloin tietoja ei luovutettaisi sellaiseen menettelyyn, jossa henkilö olisi oikeutettu kieltäytymään todistamasta. Tiedon luovuttamisen yhteydessä Verohallinnolle tulisi saattaa tiedoksi, että tiedonantaja on vedonnut oikeuteensa kieltäytyä todistamasta. Joka tapauksessa salassa pidettävät tiedot siirtyisivät Verohallintoa itseään sitovan salassapitovelvollisuuden piiriin. Näin ollen ulosoton palomuurisäännös ei rajoita tiedon luovuttamista Verohallinnolle.

Palomuurisäännökseen ja itsekriminointisuojaan perustuen velallisella on totuusvelvollisuus. Viranomaisten tietojen luovuttaminen ei saisi johtaa ketjuuntumisen tuloksena siihen, että toinen viranomainen ilmaisisi tiedot oikeudenkäynnissä, jossa tietojen antaja todistajan asemassa kieltäytyy todistamasta²⁸⁴. Voiko UK 3:73 § tulla kierretyksi, jos tieto luovutetaan Verohallinnolle? Verohallintoa sitoisi saatujen tietojen suhteen tietosuoja-asetuksen 5 artikla, joka koskee ”käyttösidonnaisuustarkoitusta”. Artiklan mukaan henkilötietoja on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä henkilötietoja saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Lisäksi 6 artiklan 4 kohta käsittelyn lainmukaisuudesta koskee kerätyn tiedon käsittelyä siihen tarkoitukseen, jota varten tieto alun perin kerättiin. Näin ollen artiklan mukaan tietoja saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, mihin niitä on pyydetty. Yhteensopimattomaksi tavaksi voitaneen katsoa esimerkiksi sellainen, että Verohallinto käyttäisi verotusta varten pyydettyä tietoa oikeudenkäynnissä. Verohallinto ei myöskään saa tällaisten tietojen perusteella käynnistää esitutkintaa rikosilmoituksen kautta. Kuitenkin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan, jos käsittely perustuu jäsenvaltion lainsäädäntöön, saa tietoja käyttää muuhunkin tarkoitukseen, kuin mitä varten tietoa alun perin kerättiin.

Lisäksi laissa verotustietojen julkisuuden ja salassapidon (1346/1999) 10 §:ssä (522/2010) säädetään verotustietojen käytöstä ja käsittelystä Verohallinnossa. Säännöksen perusteella voidaan määritellä, että Verohallinto saa käyttää saamiaan tietoja verohallintolain 2 §:n mukaisesti verotuksen toimittamiseen, verovalvontaan, verojen ja maksujen kanton, perintään, tilitykseen ja veronsaajien oikeudenvalvontaan. Laissa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta säädetään lisäksi verotustietojen luovuttamisesta viranomaisille. Verohallinnolla ei ole samanlaista palomuuria kuin ulosotolla on, eikä säännöksiin sisälly tietojen luovuttamista koskevia rajoituksia tiedon luovuttamisesta poliisille, mikä estäisi verotusmenettelyä varten annettujen tietojen edelleen luovuttamisen esitutkintaviranomaiselle. Esitutkintaviranomaisella on näin ollen oikeus saada verotustietoja salassapidon

²⁸⁴ Linna - Leppänen 2014, s. 576.

estämättä.²⁸⁵ Tuleeko PolL 4:2 §:n säännöstä tulkita niin, että UK 3:73 §:n rajoitukset todistamista koskevien säännöksiin kohdalla rajoittavat myös PolL 4:2 §:n tiedonsaantioikeutta muun muassa esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämistä varten? Jos poliisilain säännöstä tulkitaan niin, ei ulosoton palomuurisäännös tulisi kierretyksi.

Seuraavaksi tarkastellaan rajoittaako velvollisuus kieltäytyä todistamasta (OK 17:12 §) tiedon luovuttamista esitutkintaviranomaiselle tai Verohallinnolle:

OK 17:12 §:n mukaan virkamies ei saa todistaa siitä, mitä sisältyy JulkL 11.2 §:n nojalla asianosaiselta salassa pidettävään asiakirjaan. Tiedonsaannin rajoittaminen voi tulla arvioitavaksi tärkeän yleisen edun vuoksi, kuten valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi tai tärkeän yksityisen edun vuoksi, kuten yksityiselämän suojan tai yksilön turvallisuuden varmistamiseksi²⁸⁶. Kuitenkin virkamiehen velvollisuus kieltäytyä todistamasta poistuu, jos se, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty, suostuu todistamaan (Ok 17:12.1). Poliisin tiedonsaantisäännöstä tulkitaan siten, että asianomaisen virkamiehen OK 17:12.1 §:ssä säännelty salassapitovelvollisuus ei estä tietojen antamista. UK 3:73 §:n säännös on erityissäännös poliisilain säännökseen nähden, jolloin tällainen tieto voisi rajoittaa tiedon luovuttamista. On kuitenkin hyvin harvinaista, että säännös velvollisuudesta kieltäytyä todistamasta tulisi sovellettavaksi ulosottomenettelyssä tiedon luovuttamisen osalta.

Verohallinnolla ei ole VML 20 §:n mukaan oikeutta saada sellaista tietoa, josta lain mukaan ei saa todistaa, kuitenkaan verotukseen vaikuttavia taloudellista asemaa koskevia tietoja ei saa kieltäytyä antamasta. Lähtökohtaisesti kaikki erikoisperinnän hallussa olevat tiedot ovat taloudellisen aseman tietoja. OK 17:12 § voi rajoittaa tiedon luovuttamista Verohallinnolle, on kuitenkin hyvin poikkeuksellista, että ulosottomenettelyssä olisi sellaista tietoa, minkä luovuttamista säännös rajoittaisi.

Verohallinto on kommentoinut todistelu yleisissä tuomioistuimissa lausuntokoosteessa JulkL 11:2 §:ssä säädetystä poikkeusperusteesta sen, että se on joltain osin tulkinnanvarainen. Kuitenkin Verohallinnon mukaan tällainen poikkeus tulee sovellettavaksi veroasioissa erittäin harvinaisissa tilanteissa. Lähinnä tiedonsaannin rajoittaminen voi tulla arvioitavaksi tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi, esitutkinnassa tai poliisitutkinnassa esitettyjen ja laadittujen asiakirjojen tai verovalmistelua

²⁸⁵ Verohallinto 2016; HE 149/1999 vp, s. 16.

²⁸⁶ HE 30/1998 vp, s. 67.

koskevien asiakirjojen suhteen. Verohallinnon mukaan tietojen antamatta jättäminen on kuitenkin poikkeuksellista.²⁸⁷

6.3 Luovutuskielto velallisen syytesuojan ja sivullisen väärinkäytöksen kohdalla

UK 3:73.1 §:n toinen kohta koskee velallisen syytesuojaa eli itsekriminointisuojaa, missä velallisen antamien tietojen luovuttamista rajoitetaan. Edellytyksenä mainitulle luovutusrajoitukselle on, että olennaisin osa tällaisesta tiedosta on saatu velalliselta. Lisäksi edellytyksenä on, että velallisen vastauksesta käy ilmi sellainen tieto, että hän on saattanut syyllistyä muuhun kuin ulosottomenettelyssä tehtyyn rikokseen, ja tiedon luovuttaminen saattaa velallisen siinä menettelyssä syytteen vaaraan.²⁸⁸ Säännös suojaa velallista siitä riippumatta, onko velallinen esitutkinnassa epäillyn asemassa. Säännös antaa suojaa myös sellaiselle velalliselle, joka ei ole vielä jäänyt rikoksesta kiinni tai ei ole ylipäättään syyllistynyt rikolliseen tekoon. On syytä muistaa, että ulosoton ensisijainen tehtävä on kuitenkin velkojan saamisoikeuden toteuttaminen ja tämän myötä ulosmittauskelpoisen omaisuuden löytäminen eikä rikoksien selvittäminen.²⁸⁹

UK 3:73.1 §:n toiseen kohtaan perustuen velallinen ei voi kieltäytyä antamasta tietoja varallisuudestaan ulosottomiehelle vedoten joutumasta syytteen vaaraan²⁹⁰. Velallisella ei näin ollen ole myöskään oikeutta vedota itsekriminointisuojaan, koska ulosottomies ei saa käyttää tietoja saattaakseen velallista syytteen vaaraan²⁹¹. Se, että velallisella on omaisuutta esimerkiksi ulkomailla, ei vielä saata velallista syytteen vaaraan. Toisin taas on silloin, kun velallinen joutuu kertomaan tekemiään oikeustoimia ja menettelyitään. Edellä mainittuja seikkoja saattaa tulla ilmi UK 3:52 §:n kuudennen–kahdeksannen kohtien perusteella ulosottoselvityksessä muun muassa keinotekoisien varallisuusjärjestelyjen tullessa kyseeseen.²⁹² Rajoituksen piiriin kuuluvan tiedon kohdalla sillä ei ole merkitystä, onko edellä mainittu tieto saatu velalliselta vapaamuotoisesti vai kysyttäessä sitä häneltä ulosottoselvityksessä²⁹³.

UK 3:52 §:n säännöksessä on kyse ulosottomiehelle annettavista tiedoista. Velallisen on annettava ulosottomiehelle kuudennen kohdan mukaan tiedot hänen varallisuusasemaansa vaikuttavasta omaisuudesta, sopimuksista ja sitoumuksista silloin, kun ne ovat hänen määräysvallassaan tai käytössään

²⁸⁷ Oikeusministeriö 2013b, s. 106.

²⁸⁸ Linna - Leppänen 2014, s. 578.

²⁸⁹ Linna - Leppänen 2014, s. 578.

²⁹⁰ HE 216/2001 vp, s. 170.

²⁹¹ Linna - Leppänen 2014, s. 579.

²⁹² HE 216/2001 vp, s. 170.

²⁹³ Linna - Leppänen 2014, s. 577.

joko valtuutuksen tai jonkun muun vastaavan järjestelyn tai sopimuksen myötä. Seitsemännen kohdan mukaan velallisen on annettava tiedot sekä vastikkeellisesti että vastikkeettomasti luovuttamasta omaisuudesta, jos tiedot ovat tarpeen takaisinsaantikanteen nostamiseksi sekä tiedot muusta menettelystä, järjestelystä tai toimenpiteestä, joka voidaan rinnastaa vaikutuksiltaan edellä mainittuun oikeustoimeen. Kahdeksas kohta koskee muita velallisen taloudelliseen asemaan ja toimintaan vaikuttavia tietoja.

KKO:n 2002:116 (Ään.) ennakkopäätöksessä uhkasakko tuomittiin ulosottoselvityksestä vaikenemisesta. Tapauksessa velallinen oli kieltäytynyt ulosottoselvityksestä kokonaan sekä jättänyt saapumasta paikalle. Velallinen oli velvoitettu uhkasakon uhalla saapumaan ulosottoselvitykseen. Päätöksen mukaan velallisen olisi annettava ulosottoselvityksessä tietoja varoistaan, veloistaan ja luovuttamasta omaisuudestaan sekä sellaisista tekemistään oikeustoimista, jotka olisivat tarpeen sen selvittämiseksi, voitaisiinko omaisuutta peräyttää ulosottoon. Velallinen oli kirjeitse ilmoittanut, että hänellä on pätevä syy ja laillinen ihmisoikeussopimuksin turvattu oikeus olla antamasta ulosottoselvitystä kyseisessä tilanteessa, eikä hän näin ollen saapunut paikalle. Oikeuden mukaan velallisella ei ollut ulosottolain 3:40 §:ssä (nykyään UK 3:79 §) tarkoitettua uhkasakon tuomitsematta jättämisen edellytyksenä olevaa pätevää syytä olla täyttämättä ulosottolain 3:33 §:ssä (nykyään UK 3:52 §) säädettyä ulosottoselvityksen tekemistä koskevaa velvollisuutta.

EIT:n ratkaisussa *Marttinen v. Suomi* 21.4.2009 EIT katsoi, että valittajan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin oli loukattu, kun hänet oli tuomittu sakkoon siitä syytä, että hän oli kieltäytynyt vastaamasta ulosottoselvityksessä tehtäviin kysymyksiin. EIT:n ratkaisu koskee *KKO:n 2002:116 (Ään.)* ennakkopäätöstä. EIT:n perustelujen 71 kohdan mukaan, vaikka ulosottomiehellä oli lain mukaan salassapitovelvollisuus, ei ulosottovelkojilla ilmeisesti olisi tuohon aikaan ollut eslettä käyttää saamiaan tietoja hyödyksi vireillä olevassa rikosjutussa. Tietojen hyödyntämiskielto (UK 3:91 §) tuli velkojien osalta voimaan nykyisen palomuurisääntelyn yhteydessä 1.3.2004 alkaen.²⁹⁴

Itsekriminointisuoja ulosottomenettelyssä on ollut edellä mainitun EIT:n ratkaisun aikoihin nykyistä puutteellisempi. *KKO 2014:82* ennakkopäätöksessä on kyse hyvin samanlaisesta tapauksesta kuin *KKO 2002:116 (Ään.)* ennakkopäätöksessä oli. Korkein oikeus on todennut perustelujen 36 kohdassa, että palomuurisäännökset kuten UK 3:73 § ja niitä täydentävät säännökset ja käytännöt muodostavat riittävän tehokkaan takeen sille, ettei itsekriminointisuojan ydinsisältö heikenny velallisen

²⁹⁴ Kukkonen 2016, s. 35.

osalta sen vuoksi, että hänet on velvoitettu antamaan ulosottoselvityksessä vaaditut tiedot. Tämän perusteella velallisella ei ollut tietoja antaessaan perusteltua aihetta pelätä, että tietoja voitaisiin käyttää velallisen tai velallisen puolison syytteeseen saattamiseksi taikka näyttönä oikeudenkäynnissä heitä vastaan. Edellisen korkeimman oikeuden ratkaisun aikaan yleisestä hyödyntämiskiellosta ei ollut lainkaan säännöstä. OK 17:25 §:ssä säädetään todisteen hyödyntämiskiellosta. OK 17:25.2 §:n tultua voimaan itsekriminointisuojausta tuli vahvempi kuin, mitä se oli mainitun ratkaisun aikana. Perustuen edellä mainittuun suojasääntelyyn velallisella ei ole oikeutta salata tietoja tai valehdella niistä ulosottomenettelyssä, koska hänen itsekriminointisuojausarvonsa ydinalue on turvattu.²⁹⁵

OK 17:25.2 §:n mukaan tuomioistuimien ei saa rikosasiassa hyödyntää OK 17:18 §:ssä säädetyn vaitiolooikeuden vastaisesti hankittua todistetta. Säännös koskee myös muussa menettelyssä kuin esitutkinnassa tai rikosasian oikeudenkäynnissä henkilöltä pakkokeinon käyttämisen uhalla, esimerkiksi uhkasakolla tai muutoin vastoin hänen tahtoaan saatua todistetta, jos hän oli tällöin epäiltynä tai vastaa-jana rikoksesta taikka esitutkinta tai oikeudenkäynti oli vireillä rikoksesta, josta häntä syytetään, ja jos todisteen hankkiminen rikosasiassa olisi ollut vastoin OK 17:18 §:ää. (OK 17:25.2 §.) Ulosottomenettely voidaan katsoa tällaiseksi muuksi menettelyksi.

OK 17:25 §:n säännös edellyttää asiallisen yhteyden, jolloin tiedon on oltava merkityksellinen sekä muussa menettelyssä että rikosasiassa. Jos esimerkiksi ulosottoselvityksen yhteydessä henkilö kertoo syyllistyneensä henkirikokseen, tiedot eivät ole merkityksellisiä ulosmittauksen tekemiseen, eikä tällaista tietoa voitaisi vaatia rangaistuksen uhalla ulosottomenettelyssä. Tällöin henkilön tunnustusta voitaisiin käyttää todisteenä myöhemmässä oikeudenkäynnissä. Asiallisen yhteyden lisäksi ajallinen yhteys tulee vallita menettelyiden välillä. Ajallinen yhteys toteutuu, jos samaan aikaan muussa menettelyssä henkilö on antanut tietoja ja samasta henkilöstä oli myös esitutkinta tai oikeudenkäynti vireillä rikoksesta, josta häntä vastaan myöhemmin nostettaisiin syyte. Ajallinen yhteys täyttyy myös silloin, kun asianomainen rikos on syyteharkinnassa.²⁹⁶ Hyödyntämiskiellon ulkopuolelle jää sellainen todiste, jossa henkilö on esimerkiksi ulosottomenettelyssä antanut ulosottoselvityksessä totuuden vastaisen lausuman, väärän tai sisällöltään totuuden vastaisen asiakirjan.²⁹⁷

Velallista ei voida vapauttaa tietojenantovelvollisuudesta edes sellaisien kysymyksien kohdalla, joista käy ilmi hänen syyllistymisensä rikoksiin, jos tiedot ovat tarpeellisia täytäntöönpanon

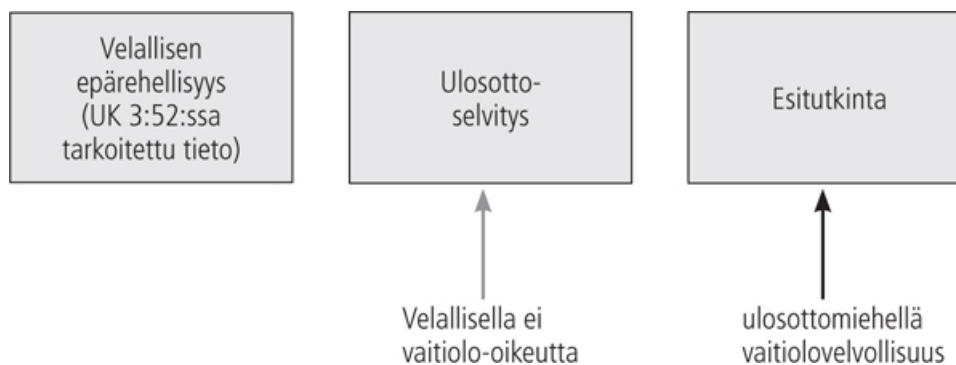
²⁹⁵ Kukkonen 2018, s. 157.

²⁹⁶ HE 46/2014 vp, s. 89, 91.

²⁹⁷ HE 46/2014 vp, s. 85–91.

toteuttamiseksi. Velallista ei saa näiden tietojen vuoksi saattaa syytteen vaaraan.²⁹⁸ Silloin, kun velalliselta saadaan tietoa UK 3:52 §:n kohtiin, hän saattaa joutua kuvailemaan menettelyitä, joista voi käydä ilmi, että hän on syyllistynyt esimerkiksi velallisen epärehellisyyteen²⁹⁹.

Taulukko 2:ssa on esimerkki ulosoton niin sanotusta palomuurista, kuvaillen tilannetta velallisen epärehellisyyden kautta, kysyttäessä häneltä tietoja ulosottoselvityksessä. Taulukon mukaisesti velallisella ei ole missään vaiheessa oikeutta vaieta ulosottoselvityksessä ja vastaavasti velalliselta saadut tiedot jäävät ulosottolaitoksen sisään (”muurin taakse”).³⁰⁰



Taulukko 2: Ulosoton palomuri ulosottoselvityksessä (Linna-Leppänen 2014, s. 580)³⁰¹

UK 3:73.1 §:n toisen kohdan mukaan velalliselta saatuja tietoja ei saa luovuttaa, jos velallinen joutuisi siinä menettelyssä syytteen vaaraan. Näin ollen tietojen luovuttaminen on kielletty *esitutkintaviranomaiselle* sekä *poliisille liiketoimintakiellon valvontaa varten*. Verohallinnolla on VML 20 §:n mukaan oikeus saada sellaisia tietoja, jotka saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten. UK 3:73.1 §:n toinen kohta ei rajoita tällaisen tiedon luovuttamista *Verohallinnolle*, koska velallinen ei joutuisi siinä menettelyssä syytteen vaaraan. Palomuurisäännöksen toteutumista on tarkasteltu UK 3:73.1 §:n ensimmäisen kohdan yhteydessä silloin, kun tietoa luovutetaan Verohallinnolle.

Tarkastellaan vielä tiedon luovuttamista *esitutkintaviranomaiselle* peräkkäisien ulosottoselvityksien kohdalla silloin, kun kysymyksessä on ulosottomenettelyssä tehdystä rikoksesta. Velallinen voi olla

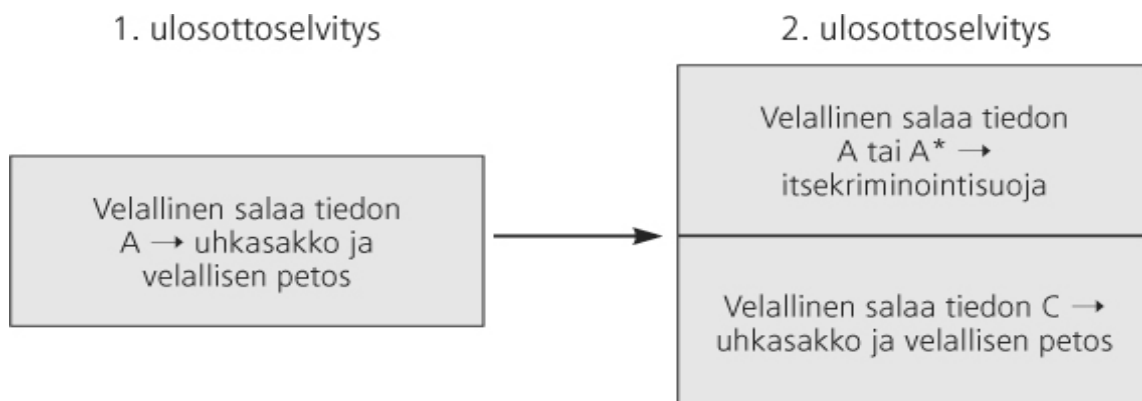
²⁹⁸ Linna - Leppänen 2014, s. 572.

²⁹⁹ HE 216/2001 vp, s. 170.

³⁰⁰ Linna - Leppänen 2014, s. 579.

³⁰¹ Velallisen epärehellisyydestä säädetään RL 39.1 §:ssä. Säännöksen mukaan velallinen, joka aiheuttaa maksukyvyttömyytensä tai oleellisesti pahentaa sitä, esimerkiksi hävittämällä tai ilman hyväksyttävää syytä lahjoittamalla tai luovuttamalla omaisuuttaan, on tuomittava velallisen epärehellisyydestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Ks. Tarkemmin esimerkiksi KKO 1998:82, KKO 2000:74 ja KKO 2015:10 (Kukkonen 2018, s. 45, 52).

ollut useiden vuosien ajan ensiksi normaaliperinnän ja tämän jälkeen erikoisperinnän velallisena, jolloin ulosottomies on voinut toimittaa velalliselle useita ulosottoselvityksiä vuosien aikana.



Taulukko 3: Ulosoton palomuuuri peräkkäisissä ulosottoselvityksissä (Linna - Leppänen 2014, s. 583, ks. KKO 2010:49)³⁰²

Vasemman puoleista kuviota koskien, jos velallinen ei vastaa kysymyksiin ulosottoselvityksessä, hänet voidaan velvoittaa vastaamaan kysymyksiin uhkasakon uhalla ja velallista voidaan epäillä velallisen petoksesta. *Itsekriminointisuoja ei estä ulosottomiestä ilmoittamasta esitutkintaviranomaiselle havaitsemastaan ja velallisen ulosottomenettelyssä tekemästä tietojenantovelvollisuuden rikkomisesta*³⁰³.

Oikean ylemmän kuvion osalta, jos uusi ulosottoselvitys toimitetaan velalliselle koskien samoja seikkoja kuin aikaisemmassa ulosottoselvityksessä ja velallinen on jo esitutkinnassa aikaisemmasta selvityskerrasta, uutta ulosottoselvitystä ei saa toimittaa esitutkintaa palvelevassa tarkoituksessa³⁰⁴. Jos velallinen ei ole esitutkinnassa ja häneltä kysytään ulosoton tarkoituksessa samoja seikkoja kuin aikaisemmassa ulosottoselvityksessä, lienee saman rikoksen jatkaminen silloin, jos velallinen edelleen salaa tietoja. Jos tällaisessa tapauksessa velallinen veloitetaan uhkasakon uhalla paljastamaan aikaisemmassa ulosottoselvityksessä tekemänsä velallisen petos, loukataan itsekriminointisuoja.³⁰⁵

³⁰² Velallisen petoksesta säädetään RL 39:2 §:ssä. Säännöksen mukaan velallinen, joka hankkiakseen itselleen tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä muun muassa ulosottomenettelyssä (610/1993) esimerkiksi salaamalla omaisuuttaan tai antamalla muun väärän tai harhaanjohtavan tiedon velkojien kannalta merkityksellisestä seikasta, on tuomittava velallisen petoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi (54/1993). Ks. Tarkemmin Kukkonen 2018, s. 135–176.

³⁰³ Kukkonen 2016, s. 34.

³⁰⁴ Linna - Leppänen 2014, s. 582; ks. KKO 2002:116.

³⁰⁵ Linna - Leppänen 2014, s. 582.

Velallinen on oikeutettu itsekriminointisuojaan silloin, kun hän on samaan aikaan epäiltynä aikaisemmasta rikoksestaan ja ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot myötävaikuttavat velallisen syytteeseen saattamista ja rangaistukseen tuomitsemista tästä rikoksesta³⁰⁶. Vaikka kyseessä on ulosottomenettelyä koskeva rikos, *ei tällaisia tietoja saa luovuttaa esitutkintaviranomaiselle*.

Oikean alemman kuvion osalta, jos uusi ulosottoselvitys puolestaan koskee sellaisia uusia seikkoja (C), jotka eivät ole olleet aikaisemman ulosottoselvityksen kohteena (A), ensimmäisen esimerkin kaavaa noudattaen velallinen syyllistyy uuteen ulosottopetokseen³⁰⁷. Mainitussa tapauksessa kyseessä on ulosottomenettelyä koskeva rikos, jonka perusteella *ulosottomies saa luovuttaa kyseisiä tietoja esitutkintaviranomaiselle*. Kyseeseen voi tulla myös sellainen tapaus, että ulosottoselvitys ei koske suoraan samoja tietoja kuin aikaisempi ulosottoselvitys, mutta niiden tietojen ilmaisemisesta seuraa aikaisemmassa ulosottoselvityksessä tehdyn velallisen petoksen paljastuminen (”johtotieto” A*)³⁰⁸. Tällöin velallista suojaa itsekriminointisuoja, *eikä tällaisia tietoja saa luovuttaa esitutkintaviranomaiselle*. Erikoisperinnässä peräkkäisien ulosottoselvityksien kohdalla epäselviä tilanteita saattaa syntyä, jolloin tällaisen tapauksen tulkinta riippuu siitä, milloin katsotaan, että tiedot on saatu UK 3:73 §:ssä tarkoitettuin tavoin olennaisin osin velalliselta itseltään.

UK 3:73 §:n ensimmäisen momentin kolmas kohta koskee sivullista. Ulosottomies ei saa luovuttaa tietoja sivullisesta siinä tapauksessa, että hän on saanut sivulliselta itseltään tietoja sivullisen väärinkäytöksistä eli rikollisesta menettelystä, rikkomuksista tai laiminlyönneistä³⁰⁹. Sivullisen väärinkäytös saattaa olla esimerkiksi veropetos tai liiketoimintakiellon rikkominen. Sivullinen saa pykälän mukaisen ehdottoman suojan siinä mielessä, että ulosottomies ei saa luovuttaa tietoja sivullisen väärinkäytöksistä ulosoton ulkopuolelle.³¹⁰

Mainittu kolmas kohta eroaa aikaisemmista rajoitussäännöksistä siinä mielessä, että suojan kohteena on ulosottoasiaan nähden sivullista henkilöä itseään koskevat tiedot eikä velallista koskevat tiedot. Rajoitussäännös ei suojaa sivullista silloin, kun sivullinen on syyllistynyt väärinkäyttöön ulosottomenettelyssä eli salannut tietoa tai antanut vääriä tietoja tilanteessa, jossa hän on saattanut syyllistyä

³⁰⁶ Kukkonen 2016, s. 33.

³⁰⁷ Linna - Leppänen 2014, s. 583.

³⁰⁸ Linna - Leppänen 2014, s. 583.

³⁰⁹ HE 216/2001 vp, s. 170.

³¹⁰ Linna - Leppänen 2014, s. 584.

avunantajana ulosotossa tehtyyn petokseen. Tällöin kyse ei ole aiemmista väärinkäytöksistä kertominen, vaan väärinkäytös ulosottomenettelyssä.³¹¹

Velallisella ja sivullisella ei ole ulosotossa samanlaista vaitiolo-oikeutta kuin oikeudenkäynnissä, koska ulosotto ei ole oikeudenkäyntiä, vaan ulosotossa pannaan täytäntöön muun muassa oikeudessa vahvistettu velvoite. Sivullinen, joka usein on tietojenantovelvollisena erikoisperinnässä, ei ole tietojenantovelvollinen asemansa tai tietojensa perusteella, vaan UK 3:66 §:ssä³¹² tarkoitettujen sopimussuhteiden tai muiden vastaavien erityissuhteiden osapuolena.³¹³

Ulosottomies ei saa luovuttaa tietoja sivullisen väärinkäytöksistä poliisille ja esitutkintaviranomaiselle. Verohallinnolla on oikeus saada toiselta viranomaiselta tietoja tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä (VML 22.4 §). Kuitenkin lainsäädännön mukaisia käyttö- ja luovutusrajoituksia voidaan pitää erityissäännöksinä suhteessa VML 22.4 §:n yleissäännökseen³¹⁴. Näin ollen voidaan katsoa, että UK 3:73 § on erityissäännös suhteessa VML 22.4 §:ään. Ottaen huomioon, että palomuurisäännöksen tarkoitus on antaa ehdoton suoja sivulliselle ja olla loukkaamatta sivullisen oikeuksia, voidaan katsoa, että säännös rajoittaa tiedon luovuttamista Verohallinnolle sivullisen väärinkäytöksen osalta.

³¹¹ Linna - Leppänen 2014, s. 584.

³¹² UK 3:66 §:ssä säädetään sivullisen tietojenantovelvollisuudesta. Pykälässä säädetään tiedoista, jotka sivullisen on kysyttäessä ilmoitettava ulosottomiehelle. Kaikki pykälässä mainitut asiat, jotka koskevat sivullisen tietojenantovelvollisuutta liittyvät tietoihin, jotka koskevat velallista.

³¹³ Linna - Leppänen 2014, s. 571–572.

³¹⁴ HE 57/2004 vp, s. 30; ks. KHO 2019:40.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tavoitteena on ollut vastata kysymykseen, mitä *tietoa ulosottomiehellä on oikeus pyynnöstä luovuttaa toiselle viranomaiselle ja toisaalta minkälaista tietoa ulosottomies voi olla velvollinen luovuttamaan?* Lisäksi tavoitteena on ollut vastata kysymykseen, *millä edellytyksillä tietoa saa luovuttaa?* Tutkielmassa on tarkasteltu, mitä tietoa ulosottomiehellä on oikeus pyynnöstä luovuttaa poliisille ja Verohallinnolle sekä mitä tietoa poliisilla ja Verohallinnolla on oikeus saada niiden omien säännöksiensä nojalla ulosottomieheltä.

Tutkielma on toteutettu lainopillisesti. Olen tulkinnut ja systematisoinut pätevää ja velvoittavaa oikeutta sekä esittänyt väitteitä normikannanottona että tulkintakannanottona. Sanamuodon mukainen tulkinta on antanut sekä täsmentävän että rajaavan merkityksen tutkielmassa. Tutkielmani aihe on osoittautunut erittäin mielenkiintoiseksi, lainopillisesti haastavaksi ja systemaattinen tulkinta on ottanut oman aikansa. Lain esityöt ovat pääsääntöisesti joko 90-luvulta tai 2000-luvun alusta, jolloin niissä oleva tieto voi olla osin vanhentunutta ja harhaanjohtavaa. Tiedonvaihtoa koskeva lainsäädäntö on uudistunut, kuitenkin viranomaisten tiedon vaihtoon liittyvien säännöksiensä uudistuksien yhteydessä tietoja ei ole saatettu ajan tasalle. Tiedon vaihtoa rajoittavien säännöksiensä kohdalla säännöksiin korkeintaan viitataan, jos edes näin. Tämän vuoksi muun muassa todistamista koskevien säännöksiensä osalta palomuurisäännöksen soveltaminen on tulkinnanvaraista. Edellä mainitut asiat ovat vaikuttaneet myös tutkielman laajuuteen.

Erikoisperinnälle on keskitetty viranomaisyhteistyö poliisin ja Verohallinnon kanssa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Viranomaisyhteistyö ja viranomaisten välinen tietojen vaihto ovat harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa ensiarvoisen tärkeää. Viranomaisia koskevia tietojenvaihtosäännöksiä käytetään hyväksi yksittäisten tapausten selvittämisessä. Tiedon luovuttaminen poliisille ja Verohallinnolle tapahtuukin pääsääntöisesti erikoisperinnän toimesta. Erikoisperintää sääntelee samat ulosottokaaren säännökset kuin normaaliperintää, eikä siinä tutkielmankaan kannalta ole voinut tehdä lainsäädännöllistä eroa.

Laatimani taulukko toimii yhteenvedona siitä, mitkä säädökset ja säännökset pääosin vaikuttavat tiedonvaihtoon erikoisperinnän viranomaisyhteistyössä poliisin ja Verohallinnon kanssa.

JULKISUUSLAKI

POLIISILAKI

4:2 §

ULOSOTTOKAARI

VEROTUSMENETTE- LYLAKI 20 § ja 22.4 §

Saa luovuttaa

UK 1:33 §

UK 3:69 §

UK 3:70 §

UK 3:72 §

POLIISI

ERIKOIS- PERINTÄ

U
L
O
S
O
T
T
O
M
I
E
S

VERO- HAL- LINTO

Saa luovuttaa

UK 1:33 §

UK 3:69 §

UK 3:71 §

UK 3:72 §

Rajoittaa

UK 3:73 §

⇒

OK 17:17 §

OK 17:18 §

OK 17:19 §

OK 17:12 §

Rajoittaa

UK 3:73.1 §:n

3 kohta

Julkisuuslaki muodostaa perustan viranomaisten väliselle tiedon vaihdon sääntelylle. Julkisuuslakiin nähden ulosottokaari on erityislaki, jolloin ulosottokaari syrjäyttää julkisuuslain, mutta vain siltä osin, kuin se selvästi poikkeaa julkisuuslaista. Julkisuuslakia voidaan näin ollen yleensä soveltaa, siitä poikkeavaa säännöstä täydentävästi. Erikoisperinnässä ulosottomies päättää sen hallussa olevan asiakirjan tai tiedon luovuttamisesta poliisille ja Verohallinnolle. Ulosottomies voi luovuttaa tietoa ulosottorekisteristä ja muusta asiakirjasta. Jos ulosottomies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, tulee hänen ilmoittaa pyytäjälle kieltäytymisensä syy (JulkL 14 §). Ulosottomiehellä on oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja niin kuin UK 3:70–73 §:ssä säädetään (UK 3:69 §).

Poliisi tai Verohallinto voivat tietopyynnössään pyytää erikoisperinnän ulosottomieheltä kaikkia velalliseen liittyviä tietoja pidemmältäkin ajalta, jolloin tiedot voivat koskea myös sivullista. Pyytävä viranomainen ei aina pysty yksilöimään tarkemmin tietopyynnön kohdetta pyydetävän tiedon osalta, koska ei tiedä, mitä oleellista tietoa toisella viranomaisella voi olla hallussaan omien tehtäviensä hoitamiseksi. Ulosottomies on velvollinen luovuttamaan tietoja laajimmillaan tietopyynnön mukaisesti poliisin ja Verohallinnon tiedonsaantisäännösten nojalla. Erikoisperinnässä ulosottomiehen hallussa

olevat tiedot koskevat pääsääntöisesti tunniste- ja yhteystietoja sekä taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja.

Viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ohjaavat oikeusperiaatteet. Suhteellisuusperiaate ohjaa viranomaista pyytämään selvitystä vain tarpeen mukaisesti, jolloin tietopyynnön tulee olla puolustettavissa tavoiteltavaan päämäärään. Tarkoitussidonnaisuuden periaate puolestaan antaa viranomaisen käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen. Ulosottomiehen tulee noudattaa toiminnassaan asianmukaisuuden ja puolueettomuuden periaatetta, jota täydentää hyödyn tavoittelun ja sopimattoman menettelyn kielto. Kieltoa voitaneen tulkita myös niin, että sellaisia tietoja, joita ulosottoasioita käsittelevällä virkamiehellä ei saisi olla hallussaan, ei virkamies myöskään saisi luovuttaa eteenpäin.

Poliisin oikeus saada tietoa toiselta viranomaiselta määritellään PolL 4:2 §:ssä. Säännös oikeuttaa poliisin saamaan päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä. Poliisin tiedonsaantioikeus on säännelty yleisluonteisesti, koska on katsottu perustelluksi, että poliisilla on turvallisuusviranomaisena laajasti määritelty oikeus tietojen saamiseen. Myös esitutkintaviranomaisella on säännöksen mukainen tiedonsaantioikeus. Ulosottomiehen oikeudesta luovuttaa tietoja pyynnöstä poliisille ja esitutkintaviranomaiselle säädetään UK 3:70 §:ssä ja oma-aloitteisesta tiedon luovuttamisesta säädetään UK 3:72 §:ssä. Luovutusrajoituksesta säädetään UK 3:73 §:ssä.

Säännökset ulosottomiehen oikeudesta luovuttaa tietoja pyynnöstä ja oma-aloitteisesti sekä kielto luovuttaa eräitä tietoja ovat erityissäännöksiä, jotka syrjäyttävät poliisilain yleisluontoisen säännöksen soveltamisen niiltä osin, kun säännöksessä joko kielletään tiedon luovuttaminen poliisille tai rajoitetaan tiedonsaanti tiettyyn tarkoitukseen. Kuitenkin pyyntöön perustuvan säännöksen tarkoitus on, että se ei rajoita sitä tiedon luovuttamista, joka tapahtuu poliisilain perusteella. Ulosottokaaren säännökset määrittelevät sen, mitä salassa pidettäviä tietoja muilla viranomaisilla on oikeus vähintään saada ulosottomieheltä.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 2010:42 todennut, että erityissäännökset eivät tule sovellettavaksi silloin, kun poliisi pyytää tietoja käytettäväksi muuhun tarkoitukseen, mitä erityissäännöksissä on määritelty. Näin ollen ulosottokaaren säännökset tulevat sovellettavaksi silloin, kun säännöksessä määritelty viranomainen pyytää tietoja säännöksessä määriteltyyn tarkoitukseen. Ulosottokaaren säännökset tulevat sovellettavaksi muun muassa silloin, kun esitutkintaviranomainen pyytää tietoja esitutkintaa varten. PolL 4:2 § tulee sovellettavaksi silloin, kun poliisi pyytää tietoja käytettäväksi muuhun käyttötarkoitukseen.

Ulosottomiehellä on yksittäistapauksessa oikeus pyynnöstä luovuttaa poliisille ja esitutkintaviranomaiselle vastaajan tunniste- ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja. Säännöksessä on tarkkaan määritelty kenelle tietoa saa luovuttaa ja mihin tarkoitukseen. Esimerkiksi esitutkintaviranomaiselle tietoa saa luovuttaa esitutkintaa varten ja poliisille liiketoimintakiellon noudattamisen valvontaa varten. Ulosottokaaren mukaan poliisilla on lisäksi oikeus saada pyynnöstä sille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi asianhallintatietoja ja yhteistoimintatietoja.

Säännös oma-aloitteisesta tiedon luovuttamisesta on osoittautunut tarpeelliseksi erikoisperinnän viranomaisyhteistyön vuoksi. Säännöksen perusteella voidaan torjua harmaata taloutta sekä edesauttaa talousrikollisuuteen liittyvien rikosten selvittämistä. Säännöksen mukaan ulosottomies saa luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti, jos ulosottomiehellä on syytä epäillä, että vastaaja tai sivullinen on saattanut syyllistyä säännöksen mukaiseen rikokseen. Säännöksessä säädetään oma-aloitteisesta tietojen antamisesta poliisille ja esitutkintaviranomaiselle tarkkaan rajattuja tehtäviä varten sekä Verohallinnolle ilman erillistä tehtävän rajausta. Verohallinnon tietojenkäyttötarkoitusta ei ole rajoitettu, koska tietojen käyttö ei välttämättä perustu verotukseen tai muutoksenhakuun, vaan Verohallinto harkitsee, mihin toimenpiteisiin asiassa on tietojen suhteen tarpeen ryhtyä.

Säännös laajentaa ulosottomiehen oikeutta ja velvollisuutta luovuttaa muitakin tietoja kuin vastaajan tunniste- ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja. Muu tieto voi liittyä esimerkiksi siihen, ettei velallinen ole pitänyt kirjanpitoa tai velallinen on hävittänyt tähän liittyvän aineiston. Ulosottomies ei ole velvollinen luovuttamaan tietoja oma-aloitteisesti. Ulosottomies on kuitenkin velvollinen poliisin pyynnöstä luovuttamaan tietoja poliisille säännöksen mukaisesti.

PolL 4:2 § tulee sovellettavaksi silloin, kun poliisi pyytää tietoja käytettäväksi muuhun käyttötarkoitukseen kuin UK 3:70 §:ssä on säädetty. Poliisin tietopyyntö voi perustua sellaiseen poliisitutkintaan, joka toimitetaan muun kuin rikoksen johdosta. Jos ulosottomiehen hallussa on muutakin, kuin edellä mainittuja tietoja pyynnön kohteesta ja tällainen tieto on poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeellinen, on ulosottomies velvollinen luovuttamaan tiedon poliisille. Muu tieto voisi olla esimerkiksi liikesalaisuudeksi määritelty tieto. Tietopyyntö voi ulottua koskemaan myös sivullista. Näin ollen poliisin tiedonsaantisäännös muodostaa poliisille ja esitutkintaviranomaiselle laajemman tiedonsaantioikeuden, kuin mitä ulosottokaaressa säädetään. Ulosottomiehen velvollisuutta luovuttaa tietoja poliisille ja esitutkintaviranomaiselle rajoittaa niin sanottu palomuurisäännös.

Viranomaisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta Verohallinnolle säädetään VML 20 §:ssä. Säännöksen mukaan Verohallinnolla on oikeus pyynnöstä saada sellaisia tietoja, jotka saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten ja jotka selviävät viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista tai muuten ovat tämän tiedossa. VML 22.4 § oikeuttaa Verohallinnon saamaan tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä. Verohallinnon tiedonsaantisäännöksen kohdalla sääntely on väljää. Viranomaisen erityiseen tiedonantovelvollisuuteen riittää pelkkä tarpeellisuuden mahdollisuus. Ulosottomiehen oikeudesta luovuttaa tietoja pyynnöstä Verohallinnolle säädetään UK 3:71 §:ssä ja omaaloitteisesta tiedon luovuttamisesta säädetään UK 3:72 §:ssä edellä mainitusti. Luovutusrajoituksesta säädetään UK 3:73 §:ssä. Säännökset ovat samantasoisia erityissäännöksiä suhteessa VML 20 §:ään. Ulosottokaaren pykälä, jossa säädetään oikeudesta luovuttaa tietoja pyynnöstä Verohallinnolle, täydentää muualla olevia säännöksiä Verohallinnon oikeudesta saada tietoja.

Ulosottomiehellä on yksittäistapauksessa oikeus pyynnöstä luovuttaa Verohallinnolle vastaajan tunnistetietoja ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja verotusta koskevan asian käsittelyä varten. Verohallinnolla on lisäksi oikeus saada pyynnöstä sille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi asianhallintatietoja ja yhteistoimintatietoja. Verohallinnon tiedonsaantioikeus on kuitenkin laajempi.

VML 20 § oikeuttaa Verohallinnon saamaan muitakin salassa pidettäviä tietoja kuin tunnistetietoja ja yhteystietoja sekä taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja. Säännös velvoittaa ulosottomiehen luovuttamaan Verohallinnon tietopyynnön mukaisesti, sellaiset hallussaan olevat tiedot, jotka saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten. Ulosottomies voi näin ollen olla velvollinen luovuttamaan myös UK 3:72 §:n mukaisia tietoja edellä mainituin perustein. Muu tieto, mikä saattaisi olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten, voisi olla esimerkiksi liikesalaisuudeksi määritelty tieto. Verohallinnon tiedonsaantioikeus ulottuu koskemaan vastaajan lisäksi myös sivullista. Näin ollen Verohallinnon tiedonsaantisäännös muodostaa Verohallinnolle laajemman tiedonsaantioikeuden, kuin mitä ulosottokaarella säädetään. Ulosottomiehen velvollisuutta luovuttaa tietoja Verohallinnolle rajoittaa niin sanottu palomuurisäännös.

UK 3:73 §:n palomuurisäännös rajoittaa ulosottomiehen omaaloitteista sekä pyynnöstä tapahtuvaa tiedon luovuttamista. Säännöksessä kielletään ulosottomiestä luovuttamasta eräitä tietoja. Ulosottomenettelyssä itsekriminointisuoja perustuu ulosottokaaren palomuurisääntelyyn. Palomuurisäännös on tarpeen, koska velallisen totuudessa pysyminen on korostunut ja yksityiskohtaisemmat säännökset tietojenantovelvollisuudesta ovat lisääntyneet. Palomuurisäännöksen tarpeellisuus korostuu juuri erikoisperinnässä. Palomuurisäännöksen tarkoitus on olla saattamatta velallista tai sivullista syytteen

vaaraan. Säännös rajoittaa tiedon luovuttamista todistamista koskevien säännöksiin kohdalla ja silloin, jos velallinen joutuisi syytteen vaaraan tai sivullinen joutuisi vastaamaan väärinkäytöksistään antamiensa tietojen johdosta. Säännös rajoittaa tiedon luovuttamista vain silloin, kun olennaisin osa tiedoista on saatu säännöksessä mainitulta henkilöltä. Olennaisimman osan määrittely voi aiheuttaa tulkinnallisia ongelmia säännöksen soveltamisessa silloin, kun sekä ulosottomies on itse hankkinut olennaista tietoa että saanut sellaista tietoa myös velalliselta tai sivulliselta.

Säännöksen mukaan ulosottomies ei saa luovuttaa tietoa, joka on saatu henkilöltä, joka on siinä menettelyssä todistajana oikeutettu kieltäytymään todistamasta siitä seikasta, jos henkilö vetoaa oikeuteensa kieltäytyä todistamasta. Henkilö, joka on oikeutettu kieltäytymään todistamasta, on oikeutettu siihen myös esitutkinnassa sekä poliisitutkinnassa, joka toimitetaan koskien liiketoimintakiellon valvontaa. Esitutkintaviranomaiselle ja poliisille ei saa luovuttaa sellaisia tietoja, jossa todistamista koskevien säännöksiin kanssa muodostuisi ristiriita. Ristiriita olisi ilmeinen, jos ulosottomies luovuttaisi sellaista tietoa, jonka olisi saanut henkilöltä, joka olisi siinä menettelyssä oikeutettu kieltäytymään todistamasta. Palomuurisäännös ei rajoita tiedon luovuttamista, jos kieltäytymään oikeutettu antaa suostumuksen luovuttaa tietoa tai tuomioistuimella murtaa oikeuden kieltäytyä todistamasta.

Palomuurisäännös rajoittaa ulosottomiestä luovuttamasta ulosottoselvityksessä velalliselta saatuja tietoja esitutkintaviranomaiselle sekä poliisille liiketoimintakiellon valvontaa varten, jos tällainen tieto saattaisi hänet siinä menettelyssä syytteen vaaraan. Velallisella on ulosottoselvityksessä totuusvelvollisuus, eikä ulosottomies saa käyttää tällaista tietoa saattaakseen velallista syytteen vaaraan. Säännöksen mukaan kieltäytyä luovuttaa tietoja koskee muuta kuin ulosottomenettelyssä tehtyä rikosta. Kuitenkin aiemmin esitettyjen seikkojen johdosta myös ulosottomenettelyssä tehty rikos, voi rajoittaa tiedon luovuttamista esitutkintaviranomaiselle.

Ulosottomies ei saa luovuttaa tietoja sivullisesta siinä tapauksessa, että hän on saanut sivulliselta itseltään tietoja sivullisen väärinkäytöksistä. Sivullinen saa palomuurisäännöksen mukaisen ehdotuksen suojan siinä mielessä, että ulosottomies ei saa luovuttaa tietoja sivullisen väärinkäytöksistä ulosoton ulkopuolelle. Näin ollen palomuurisäännös rajoittaa tällaisten tietojen luovuttamisen esitutkintaviranomaiselle sekä poliisille liiketoimintakiellon valvontaa varten. Palomuurisäännös sivullisen väärinkäytöksiin kohdalla ei rajoita tiedon luovuttamista silloin, kun sivullinen on syyllistynyt väärinkäyttöön ulosottomenettelyssä.

Verohallinnon tiedonsaantioikeudesta on säädetty VML 22.4 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen erityisen tiedonantovelvollisuuden mukaiset tiedot tulee luovuttaa Verohallinnolle tiedonsaantia

koskevien rajoitusten estämättä. UK 3:73 § on erityissäännös suhteessa VML 22.4 §:ään. Ottaen huomioon, että palomuurisäännöksen tarkoitus on antaa ehdoton suoja sivulliselle ja olla loukkaamatta sivullisen oikeuksia, voidaan katsoa, että palomuurisäännös syrjäyttää VML 22.4 §:n ja rajoittaa tiedon luovuttamista Verohallinnolle sivullisen väärinkäytöksiensä osalta.

Tutkielmassa ei noussut esiin tulkinnallisia ongelmia ulosottokaaren säännösten soveltamisessa verotusmenettelylain ja poliisilain säännösten kanssa. Tutkielmassa kuitenkin nousi esiin itsekriminointisuoja koskevan UK 3:73 §:n toteutuminen palomuurisäännöksenä. Säännöksen tarkastelua ei voinut oman näkemykseni mukaan irrottaa tiedon luovuttamisesta, jolloin säännöksen tarkoitusperää ei voi sivuuttaa. Säännöksen tarkoitus on suojata velallista ja sivullista joutumasta syytteen vaaraan. Poliisin ja esitutkintaviranomaisen kohdalla säännös antaa suojan velalliselle ja sivulliselle. Säännöksessä tiedon luovuttaminen on rajattu koskemaan sellaista menettelyä, jossa tietojen antajaa tarvitsee suojata. Verohallinnon pyytäessä tietoja, ei säännös rajoita tiedon luovuttamista todistamista koskevien säännöksiensä kohdalla tai silloin, kun velallinen joutuisi syytteen vaaraan.

Ulosottomiehellä ei ole lakiin perustuvaa oikeutta rajoittaa tällaisten tietojen luovuttamista Verohallinnolle. Aiemmin todetun mukaisesti Verohallinnolla ei ole olemassa ulosottokaaren mukaista palomuurisäännöstä, mikä estäisi tietojen luovuttamisen pyynnöstä esitutkintaviranomaiselle. Palomuurisäännöksistä johtuen ulosottomenettelyssä annettu itsekriminoiva lausuma jää oikeudenkäyntiaineiston ulkopuolelle tai sitä ei oteta huomioon rikosasiaa ratkaistaessa, jos tietoja on saatu uhkasakon uhalla ja muut edellytykset täyttyvät. Itsekriminointisuojusta on tullut vahvempi, mikä näkyy myös tuomioistuinten ratkaisuissa, joiden mukaan velallisen totuudessa pysyminen on korostunut. Jatko-tutkimusta voisi olla aiheellista tehdä vielä siitä näkökulmasta, että toteutuuko ilman uhkasakkoa saatujen tietojen kohdalla palomuurisäännöksen tarkoitus velallisen syytesuojan kohdalla ja toisaalta voiko tiedon luovuttaminen aiheuttaa UK 3:73 §:n tahattoman kiertämisen.